This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

HARVARD COLLEGE
LIBRARY

BOUGHT WITH INCOME
FROM THE BEQUEST OF
HENRY LILLIE PIERCE
OF BOSTON
Under a vote of the President and Fellows
October 24, 1898

DES EFFETS

DES ANNEXIONS DE TERRITOIRES

SUR LES DETTES

DE L'ÉTAT DÉMEMBRÉ OU ANNEXÉ

ET SUR CELLES DES PROVINCES, DÉPARTEMENTS, ETC., ANNEXÉS

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
BAR-LE-DUC

DES EFFETS DES ANNEXIONS DE TERRITOIRES SUR LES DETTES DE L'ÉTAT DÉMEMBRÉ OU ANNEXÉ...

par

HENRI APPLETON

Paris

L. Larose

1895

I. F 3025.5

HARVARD COLLEGE
Aug 8, 1899
LIBRARY

Pierce Fund

DES EFFETS
DES
ANNEXIONS DE TERRITOIRES
SUR LES DETTES
DE L'ÉTAT ANNEXÉ OU DÉMEMBRÉ
ET SUR CELLES DES PROVINCES, DÉPARTEMENTS, ETC., ANNEXÉS.

CHAPITRE I.

INTRODUCTION.

§ **1.** Les annexions de territoires ont d'importantes conséquences dans toutes les branches du droit. Bien loin d'être du ressort exclusif du droit international public, elles intéressent directement le droit civil, le droit constitutionnel, le droit administratif. C'est ainsi notamment que les annexions entraînent un changement de nationalité pour les populations annexées, des modifications dans l'organisation constitutionnelle, dans les rouages de l'administration et de la justice, souvent même dans la législation interne. Tout cela est en dehors de notre sujet. Les seuls effets de l'annexion que nous envisagions sont du domaine du droit international public.

Encore est-ce un domaine très vaste que celui des annexions en droit international public; aussi ne prétendons-nous pas l'explorer en entier. Il s'agit simplement ici de leur influence sur les dettes de l'État qui vient à être annexé à un autre État, que l'annexion le fasse entièrement disparaître ou qu'elle lui enlève seulement une partie de son territoire. C'est donc uniquement le patrimoine de cet État que nous considérons, et un côté de ce patrimoine, le côté passif.

Par le terme de dettes, en effet, nous entendons seulement les obligations de nature civile, et non les engagements d'ordre politique. Toutes les conventions diplomatiques ayant trait, par exemple, aux questions d'alliance et de neutralité, sont en dehors de notre cadre, car ce ne sont pas des charges affectant directement le patrimoine.

Prenant d'ailleurs l'expression de dettes dans son sens étroit et vulgaire, nous ne parlerons pas de toutes les obligations qui peuvent se rencontrer dans le patrimoine d'un État, mais seulement des dettes de sommes d'argent. Ce sont les seules, d'ailleurs, qui, par leur importance, présentent de l'intérêt. Sans doute, en théorie, les États peuvent, comme les individus, être obligés à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. Mais en pratique c'est surtout en empruntant de l'argent qu'un État s'oblige; il s'oblige encore vis-à-vis de ses fonctionnaires, auxquels il doit leur traitement ou leur pension de retraite, vis-à-vis de ses fournisseurs auxquels il doit leurs prix de fournitures; c'est toujours de l'argent qu'il doit. Les dettes de sommes sont donc les plus fréquentes de toutes les obligations de donner : la pratique internationale ne connaît guère que celles-là. Quant aux obligations de faire ou de ne pas faire qui présentent un caractère purement pécu-

niaire et non politique, elles n'existent guère qu'en faveur d'un autre État. Telles sont les conventions douanières, par exemple l'obligation de laisser passer en franchise tel ou tel produit. Mais alors ces obligations de faire résultent de véritables traités, et leur sort est généralement étudié, non pas à propos des effets de l'annexion sur les dettes, mais sur les traités de l'État annexé ou démembré.

§ **2**. Si nous avons ainsi limité notre sujet, c'est que de toutes les questions que soulèvent les annexions en droit international public, celle des dettes nous a paru la moins explorée jusqu'ici, et cependant c'est celle qui tend à prendre de jour en jour le plus d'importance, grâce à l'accroissement prodigieux du passif de presque tous les États civilisés.

Au contraire, la transmission des biens du domaine public et du domaine privé qui s'opère entre États à la suite des déplacements de frontière, reste aujourd'hui ce qu'elle était jadis, et le temps n'y a pas ajouté grand intérêt. De toute éternité, en effet, les États ont possédé de ces biens, autant que de nos jours, davantage même, à certaines époques. Aussi les effets de l'annexion sur ces biens, qui forment l'actif des États, sont-ils plus connus, plus approfondis que le sujet dont nous traitons, car la théorie, en ce qui les concerne, a eu tout le temps de se préciser.

C'est pour une raison analogue que nous avons laissé de côté le sort des traités en cas d'annexion : les effets des remaniements territoriaux sur les traités, soit politiques, soit commerciaux, de l'État qui en souffre, ont déjà fait l'objet d'un assez grand nombre de travaux. Les ouvrages généraux exposent presque toujours cette ques-

tion avec soin, et tout récemment encore, elle a fait l'objet de monographies sous forme de thèses (1).

Enfin, le problème que nous allons essayer de résoudre a reçu au cours même de ce siècle des solutions très diverses. Il semble que nous soyons dans une période d'évolution, ou plutôt, de formation d'un droit qui n'existait pas auparavant. La pratique, quoique incertaine encore, paraît devancer parfois la théorie dans la voie qui nous semble être celle du progrès. Mais sa marche est hésitante, elle ne trouve pas à s'appuyer sur une doctrine bien assise, et chemine instinctivement, quelquefois un peu à l'aventure. Il y a quelque chose à tirer, nous semble-t-il, et des faits contemporains, et des théories. Des faits, ne se dégage-t-il pas déjà quelques grands principes, tels que ceux-ci : le passif de l'État débiteur doit se diviser avec lui s'il se divise, et passer à un autre, s'il disparaît? Il est intéressant de préciser, de développer rationnellement, parfois même de corriger ce droit naissant et quasi-coutumier. Quant aux théories, on y trouve souvent matière à critique, plus rarement des matériaux solides; mais la critique n'est pas inutile à l'élaboration des idées. Nous avons donc dû démontrer que la répartition des dettes du pays absorbé ou démembré n'est pas toujours et à tout point de vue chose contingente, ainsi que certains auteurs le prétendent, et qu'elle est fort bien régie, dominée par des principes juridiques nécessaires. Avec plus de raison, d'autres écrivains admettent en cette matière des règles de droit, et ils en formulent : mais ils ne le font pas toujours avec le même bonheur. Nous avons dû examiner les doc-

(1) Voyez notamment : L. Larrivière, *Des conséquences des transformations territoriales des États sur les traités antérieurs*, Paris, 1892; et Kiatibian, *Des conséquences juridiques de la transformation des États sur les traités*, Paris, 1892.

trines qu'ils ont fondées soit sur la raison pure, soit sur la coutume historique, et nous demander si elles sont exactes, et si elles méritent de faire école.

Les annexions entre États européens ont été fréquentes, au cours de ce siècle, et plus fréquentes encore les annexions de colonies. Aujourd'hui, l'état de l'Europe n'est pas si tranquille qu'il ne laisse prévoir d'autres annexions encore : on ne sait pas, notamment, ce que la question d'Orient nous réserve. D'autre part, le mouvement colonisateur, loin de s'arrêter, gagne de nouveaux pays. Souvent, les contrées que l'on colonise sont à demi civilisées et possèdent des finances et des dettes. Le sujet que nous traitons présente donc un intérêt pratique actuel.

Si l'annexion est totale, qui doit désormais supporter ce passif, et à qui les créanciers de l'État disparu sont-ils en droit de réclamer leur paiement? Si l'annexion n'est que partielle, est-ce qu'elle laisse peser sur les États amoindris le fardeau tout entier de leurs charges? N'a-t-elle pas pour effet, au contraire, de les soulager dans la proportion même de la diminution subie? Au point de vue des créanciers, peut-elle empirer leur situation?

§ 3. Qu'importe cette recherche? diront quelques-uns. Les traités qui consacrent des déplacements de frontière s'expliquent sur ce sujet. Si la cession est amiable, c'est une question à débattre librement, et dans la détermination des États contractants, les raisonnements *à priori* ne sont rien, les convenances actuelles et contingentes sont tout. — Si l'annexion est violente, le vainqueur n'aura d'autre loi que son intérêt. Quand l'Allemagne nous a pris en 1871 l'Alsace-Lorraine, elle nous tenait à sa discrétion. Quand bien même il eût été démontré cent fois qu'elle dût supporter une part de la dette française, et que

stipuler le contraire n'était pas justice, elle nous l'eût enlevée franche et quitte comme elle l'a fait. Ne savons-nous pas que la force prime le droit? On a même tort de s'en indigner. S'exonérer des dettes, c'est augmenter l'indemnité de guerre, après tout. Si le vainqueur s'en chargeait, il ferait l'indemnité plus forte. L'annexion violente, juste ou non, est un fait contemporain. Il faut le subir et le reconnaître. Vouloir qu'elle ait des effets équitables n'est qu'utopie et contradiction.

Il importe, malgré tout, de se livrer à cette recherche. Tout d'abord, si l'annexion est totale, ce raisonnement est le plus souvent inapplicable. Si elle est violente, en effet, aucun traité n'intervient entre la puissance qui disparaît et celle qui l'absorbe. Il faut bien cependant respecter les droits des créanciers, sinon l'État annexant s'exposerait à des représailles, peut-être à de nouvelles guerres. Et puisqu'il faut payer les créanciers, force est bien aussi de savoir qui les paiera.

Si l'annexion totale est pacifique, les conventions qui interviennent doivent encore respecter les droits des créanciers. Et n'y eût-il même d'autre loi que ces conventions, encore serait-il très avantageux de connaître, avant de les établir, les principes que commandent, en cette matière, la logique ou l'équité, pour éviter les réclamations dont nous parlions tout à l'heure.

Même lorsqu'il s'agit d'une simple annexion partielle, qui est toujours réalisée par un traité, cette étude a son utilité. Il est bon de savoir à quoi s'en tenir quand le traité de cession ne s'est pas expliqué. Le cas est rare, sans doute. Mais si le traité est obscur ou incomplet, ce qui se voit assez souvent, il est utile aussi de connaître le droit commun; on a un point de départ lorsqu'il s'agit de

l'interpréter. Ainsi les écrivains anglais sont en général pour laisser à l'État démembré toutes ses dettes. Que la Grande-Bretagne vienne à faire la conquête partielle d'un pays, l'absence de toute clause dans le traité de cession signifiera pour elle que le passif de ce pays ne la concerne en rien. L'Angleterre, en effet, ne s'en réfère jamais qu'à ses auteurs (1). Si c'était l'Italie qui fît cette conquête et signât ce traité, elle ne pourrait soutenir cette thèse avec quelque apparence de bonne foi. La doctrine générale, et surtout la doctrine italienne est, en effet, que l'État annexant doit contribuer aux dettes en proportion de l'acquisition qu'il réalise.

S'il s'agit d'une cession amiable, et qu'on en vienne à discuter si la province cédée sera accompagnée d'une partie du passif national, le droit commun et les principes généraux seront invoqués dans les pourparlers. La théorie la mieux assise et la moins discutable, n'en sera pas pour cela nécessairement décisive, j'en conviens. Mais dire qu'elle n'aura aucun poids dans la solution à intervenir, c'est peut-être aller trop loin. Ajoutez que les contractants ne sont pas seuls en cause. Il faut considérer aussi les créanciers de la puissance cédante. Si la province est cédée franche et quitte, on diminue leur gage, et dans telles circonstances, cela peut le rendre insuffisant. Ils interviendront alors, leurs gouvernements feront des représentations diplomatiques. Ces réclamations seront encore

(1) Et en effet, en cette matière comme en beaucoup d'autres du droit international public, chaque pays professe la doctrine la plus favorable à ses intérêts, et ses auteurs nationaux la reflètent inconsciemment. Ainsi l'Angleterre, par sa situation géographique, n'a rien à craindre en fait de démembrement. Elle fait donc très dure la situation des pays démembrés, d'autant plus qu'elle opère fréquemment des annexions à son profit.

plus énergiques si ces gouvernements ont le sentiment que non seulement les intérêts de leurs nationaux sont lésés, mais encore que leurs droits sont violés. Et ils en seront convaincus s'il est démontré qu'au point de vue de l'équité, et même au point de vue du droit pur et de la logique des choses, les territoires annexés ne doivent jamais être francs et quittes.

Quand l'annexion est la conséquence d'une guerre, le vainqueur, dit-on, impose ses volontés. Il ne se soucie pas de se charger des dettes de la nation qu'il dépouille, et en face de ses intérêts, les principes ne pèsent guère dans la balance. Il s'en faut que ce soit toujours vrai, et le vainqueur ne fait pas toujours le traité de paix à sa guise. Je n'en veux pour exemple et pour preuve que le traité de Berlin de 1878. La Turquie, vaincue par les armées russes, abandonnait la Bulgarie, cédait d'importants territoires à la Serbie, reconnaissait officiellement le Montenegro, et consentait à l'agrandir à ses dépens. Mais aussi elle se déchargeait sur ces trois petits États d'une partie de ses dettes. Sans doute, les provinces annexées n'étaient pas rattachées au vainqueur; elles devenaient ou vassales du sultan ou complètement libres. Mais la Turquie n'en était pas moins démembrée, et démembrée par la force des armes, sans toutefois perdre son individualité ni disparaître comme État. Elle avait un passif. Il fallait donc, ou le répartir entre elle et les territoires détachés, ou le lui laisser tout entier, exactement comme s'il se fût agi d'une annexion de ces petits pays à la Russie victorieuse. Il est permis, par conséquent, d'en tirer argument.

Eh bien, quand une intervention des puissances tierces, comme celle qui aboutit au traité de Berlin se produit,

le bon plaisir du vainqueur n'est plus l'unique loi devant qui toute autre loi fléchit. Ce n'est plus un contrat où l'une des parties, à la merci de l'autre, ne peut pas discuter. Ce n'est plus un partage léonin de l'État démembré, où la puissance triomphante arrache au vaincu une partie de lui-même, en rejetant sur le reste toutes les charges. Et ces interventions ne sont pas rares. Il est des questions dites européennes, que les grandes puissances ne permettent pas de trancher sans avoir dit leur mot.

Ce n'est pas à dire, je le sais bien, que les conférences et les congrès qui s'occupent de remaniements territoriaux négligent le point de vue intéressé et sacrifient les préoccupations politiques sur l'autel du droit et de l'équité. Mais les intérêts même qui y sont représentés s'entrechoquent, et s'annulent souvent. C'est tout profit pour la justice internationale. Car les principes qui se sont fait jour en doctrine, s'ils sont solidement et universellement établis, rallient les suffrages des neutres. Si, par exemple, les hommes d'État de ces pays neutres et prépondérants sont convaincus qu'il est juste et parfaitement juridique de décharger un État démembré d'une partie de son passif, cette solution aura beaucoup plus de chances de prévaloir que s'ils sont persuadés du contraire. Qu'on ne nie donc pas l'intérêt pratique de notre question.

§ 4. A un autre point de vue, au point de vue scientifique, ce qui la rend également intéressante, c'est sa complexité même. Il y a, en effet, deux aspects du problème à envisager : celui des populations débitrices, et celui des créanciers; et il est parfois difficile de les concilier. En voici un exemple entre vingt : au point de vue des populations débitrices, le problème consiste à faire

porter le fardeau le plus équitablement possible. En chargera-t-on l'État annexant, ou l'État démembré, ou bien encore l'un et l'autre suivant certaines proportions? Le raisonnement conduit quelquefois à prendre ce dernier parti. On opère une répartition du passif : la question est donc tranchée au point de vue des débiteurs, et, pour employer une expression technique du droit privé, au point de vue du droit de contribution. Mais que l'une ou l'autre des deux fractions débitrices vienne à faire banqueroute, la seconde devra-t-elle payer pour la première? Les créanciers le prétendront. Ils allégueront qu'avant l'annexion toutes les parties de l'État débiteur étaient solidaires, que celles qui étaient solvables payaient pour les autres, et que l'annexion n'a pu diminuer leurs droits. La fraction solvable prétendra au contraire se retrancher derrière la répartition qui a eu lieu pour ne payer que sa part des dettes, et voilà le conflit élevé entre les deux points de vue, le droit de poursuite et le droit de contribution.

C'est là un des écueils de la matière. Lorsque, envisageant uniquement les deux États qui sont parties au traité d'annexion, on veut partager les dettes entre les populations du cédant et celles du cessionnaire, un nouvel élément surgit au moment où l'on touche au but. On voulait s'arrêter à une solution qui semblait se recommander à la fois de la logique et de l'équité, mais l'on se heurte aux conséquences funestes qui découleraient de cette solution pour les intérêts, et même pour les droits des créanciers. Parfois, au contraire, c'est de ces derniers, c'est des créanciers que l'écrivain se préoccupe; mais lorsqu'il veut, partant de ce point de vue, poser un principe, il est arrêté par le caractère évidemment injuste de la règle qu'il prétend

établir, soit pour les populations annexantes, soit pour celles du pays annexé ou démembré.

Ainsi, lorsqu'on se demande quels sont ceux qui doivent être débiteurs, on songe involontairement et fatalement aux créanciers, on sent le besoin d'une correction, et le sujet ne peut être traité librement. S'agit-il du sort des créanciers, la situation des débiteurs revient à l'esprit du jurisconsulte et l'obsède. C'est en vain qu'il chercherait une conciliation qui respecterait les droits de tous : elle est impossible. Le problème, tel qu'il est posé, est insoluble; et la seule façon de le résoudre est, à notre avis, de le diviser et d'en faire deux.

A qui les créanciers de l'État annexé ou démembré sont-ils en droit de réclamer leur paiement? Qui doit, en dernière analyse, supporter la dette? Voilà les deux questions nécessairement distinctes qu'il faut se poser.

Aucun internationaliste, à notre connaissance, n'a proposé, pour jeter sûr le sujet une clarté indispensable, de distinguer entre le droit de poursuite et le droit de contribution. C'est une distinction bien familière cependant en droit privé : il faut la reprendre ici. Nous n'oublierons donc pas, dans tout le cours de cette étude, qu'il y a deux sortes de rapports à considérer :

D'une part, les rapports entre les deux débiteurs possibles, nous voulons dire entre les deux États qui contractent ou sont parties au traité d'annexion, le cédant et le cessionnaire, en un mot. S'il s'agit d'une annexion partielle, il faut y ajouter la fraction cédée, qui est aussi une débitrice possible. Entre eux, tout se règle par la convention expresse qu'on retrouve toujours en pareil cas : simple traité entre les deux intéressés si c'est une cession partielle de territoire, plébiscite ou décision d'un grand congrès

international s'il s'agit d'une annexion totale. On a même prétendu, ce qui est bien exagéré, qu'aucun droit n'existait en dehors de ces stipulations et antérieurement à elles. Nous établirons, au contraire, que, même en l'absence de toute convention spéciale, il est de véritables règles de droit qui mettent les dettes de l'État annexé ou démembré à la charge de l'une des parties, et qui sont bien des règles de contribution.

D'autre part, il y a le droit de poursuite, c'est-à-dire les rapports des créanciers avec les États en présence. Il ne s'agit plus ici des conventions intervenues dans le traité qui a opéré l'annexion : elles ne sont pas opposables aux créanciers de l'État annexé ou démembré, qui n'y étaient point parties, ni par eux-mêmes, ni par représentants. L'annexion ne peut leur faire perdre aucun de leurs droits, car aucune convention passée par un débiteur, fût-il un État, ne peut anéantir, restreindre ou même transformer le droit de son créancier. Tout au plus le débiteur peut-il, en se rendant insolvable sans fraude, compromettre l'*efficacité* de ce droit, mais non pas ce droit lui-même. Les créanciers du pays qui subit l'annexion conservent donc en principe, dans toute son intégrité, le droit de poursuite qui leur appartenait antérieurement.

Tout cela n'est pas niable, à moins de nier, ce qu'on n'a jamais fait, le droit des créanciers de l'État annexé ou démembré, à moins de soutenir que les États sont débiteurs volontaires, qu'ils n'ont envers leurs prêteurs de deniers que les obligations qu'il leur plaît de reconnaître et de ne pas annihiler ou restreindre par une simple cession totale ou partielle de leur territoire; en un mot, qu'il leur est loisible de payer leurs dettes ou de s'y refuser par des moyens plus ou moins détournés.

§ 5. Si l'on n'a jamais contesté le droit des individus qui prêtent et l'obligation des États qui empruntent, on a contesté du moins que ce droit et cette obligation corrélative pussent avoir une sanction quelconque. On a prétendu, ce qui est à notre sens fort inexact, que lorsqu'un État se refusait à payer ses dettes, on ne pouvait aucunement l'y contraindre.

Si ses créanciers sont de ses nationaux, la proposition est vraie. S'il lui plaît de s'exonérer, par un véritable abus de son pouvoir législatif, des engagements qu'il a pris, il est bien clair que ses tribunaux, obligés de juger conformément aux lois, ne sauraient le condamner à payer. Mais la question change si les créanciers ne sont point sujets de l'État débiteur. Il ne faut point songer aux tribunaux de cet État lui-même : ils ne peuvent pas, nous l'avons vu, donner raison aux créanciers nationaux : ils ne peuvent pas donner raison davantage aux créanciers étrangers. Il est impossible aussi, nous le reconnaissons, d'actionner cet État devant d'autres tribunaux que les siens : l'égalité juridique qui existe entre États et le principe de leur indépendance réciproque s'y opposent. La voie judiciaire est donc fermée, il faut s'y résigner. Mais la voie diplomatique? Le créancier lésé ne peut-il s'adresser à son gouvernement, et celui-ci, prenant en mains les intérêts de son sujet, ne peut-il à son tour faire respecter ses droits violés? Telle est la question, et nous n'hésitons pas à la résoudre par l'affirmative, malgré de vives et récentes contradictions (1).

Ceci nous amène à nous demander, — problème qui se

(1) Voyez notamment : *Les emprunts d'État en droit international*, par M. Nicolas E. Politis, et dans le *Journal de droit international privé*, année 1894, nos I-II et V-VI, les articles de M. Michel S. Kebedgy.

pose sans cesse, et toujours épineux en droit international public, — quelle sera la sanction des principes juridiques que nous allons tenter de dégager. Nous allons proposer, au cours de ce travail, un certain nombre de règles, tant pour le droit de poursuite que pour le droit de contribution : nous allons dire que c'est tel État, telle portion d'État à qui les créanciers doivent demander leur paiement, et qu'une fois le paiement fait, la charge doit se répartir de telle manière. En admettant que nos conclusions soient justes, comment, par quels moyens pourra-t-on contraindre les intéressés à s'y conformer? Il faut, sous peine de rester dans une théorie par trop abstraite, nous expliquer sur ce point. Nous le ferons très brièvement, car la sanction des dettes d'un État est une question qui se pose dans beaucoup d'autres cas, et qui dépasse par conséquent les bornes de notre sujet.

Au point de vue du droit de contribution, nous avons peu de chose à dire. Dans les cas où il se confond avec le droit de poursuite, il suffit d'étudier la sanction de ce dernier. S'il en diffère, c'est que l'un des deux États, l'État auquel on a pris une province, par exemple, après avoir intégralement payé ses créanciers, se trouve avoir un recours à exercer, contre l'État cessionnaire ou contre la province cédée, pour une partie de ce qu'il a dû verser. Nous sommes en face d'une créance existant entre deux États, ou entre un État et une, deux, trois provinces. Comment un État se fait-il payer par un autre? Amiablement, s'il le peut; sinon, il essaye de faire condamner son débiteur par les tribunaux de celui-ci; s'il est victime d'un déni de justice ou de mesures législatives qui lui enlèvent cette ressource, il aura recours aux mesures extrêmes : la rétorsion, les armes même. C'est la situation classique d'un

État se trouvant en butte à l'injustice et à la mauvaise foi d'un autre État.

Si, toujours au point de vue de la contribution, le débiteur envers l'État démembré, est non pas l'État cessionnaire, mais la province cédée, nous en dirons autant. La voie judiciaire est ouverte au gouvernement du pays créancier, avec tous les procédés d'exécution qu'autorise la législation administrative en usage chez le conquérant. Et si celui-ci empêche, par sa mauvaise foi, l'État créancier d'obtenir satisfaction, il se rend coupable à son égard d'une injure qui légitime les mêmes moyens de coercition.

Nous n'envisageons pas le troisième cas idéalement possible, celui où c'est la province annexée — les provinces annexées si elles sont plusieurs, — qui a un recours contre l'un ou l'autre des États cédant et cessionnaire, car nous verrons que cette hypothèse ne peut pas se rencontrer dans notre système.

Au point de vue du droit de poursuite, maintenant, quelle peut être la sanction du droit des créanciers? Ici c'est une personne quelconque, physique ou morale, un individu le plus souvent, à qui l'on refuse le paiement légitimement dû.

Contre qui s'exerce ce droit de poursuite? Après l'annexion, cette personne est créancière de qui? Nous démontrerons que le droit de poursuite des créanciers reste entier contre l'État démembré, s'il conserve après l'annexion son individualité, s'il reste, quoique diminué, le même État. C'est ce qui arrive dans la grande majorité des cas. Dans ces hypothèses, si fréquentes, aucune difficulté ne s'élève. L'annexion ne change rien à la situation antérieure et au droit existant. Après, comme avant, les créanciers ont les mêmes moyens de se faire payer de l'État débiteur. Mais

nous démontrerons aussi que ce droit de poursuite intégrale contre l'État démembré n'empêche pas les créanciers de demander sa part à la province cédée; c'est la situation d'un créancier de la communauté, qui peut toujours après sa dissolution, poursuivre l'un des époux pour le tout et l'autre seulement pour sa part. Comment faire payer la province annexée?

La question se pose précisément dans les mêmes termes en cas d'annexion totale. Ainsi, par exemple, lorsque le pays endetté a été annexé tout entier par un voisin conquérant. Alors les créanciers devront encore se faire payer, nous espérons le démontrer, par ce pays annexé comme auparavant, malgré sa disparition de la scène politique. Il est devenu simple portion intégrante de l'État acquéreur, il y forme une ou plusieurs provinces, un ou plusieurs districts, ce sont ces provinces, ces districts, qui doivent aux créanciers, leur paiement. Or ici, une difficulté pourrait s'élever. Il serait possible que l'État conquérant, par un acte de législation interne, dispensât ses provinces nouvellement conquises de payer. Ici, le droit de poursuite se trouve violé du fait de l'annexant; quels recours sont possibles?

Si les créanciers sont des sujets de l'ancien État, actuellement des sujets du conquérant par conséquent, il n'y en a pas. Ils sont victimes d'une spoliation, et personne ne peut les protéger. Mais ceux des créanciers qui sont sujets de puissances tierces (ou de l'État démembré s'il n'y a eu qu'une annexion partielle), pourront être protégés au contraire par leurs gouvernements.

§ **6**. C'est un devoir pour un État de protéger ses nationaux contre les États étrangers. Il peut et doit empêcher,

autant qu'il le peut, toute mesure injuste prise par l'État débiteur à l'encontre de ses ressortissants. C'est ainsi que la France a très légitimement pris en mains la défense de ses nationaux obligataires de la compagnie royale des chemins de fer portugais. Le gouvernement portugais, créancier lui aussi de cette compagnie, prétendait s'attribuer un rang de préférence sur les autres créanciers, que ni son contrat, ni les lois portugaises n'autorisaient. C'est ainsi encore qu'un gouvernement doit empêcher l'État débiteur de faire aux étrangers ses créanciers une situation plus mauvaise qu'à ses sujets également créanciers. Tout dernièrement, par exemple [1], la Grèce a réduit à 30 p. 0/0 les intérêts des emprunts émis à l'étranger, sans réduire aucunement les intérêts des emprunts émis à l'intérieur. Il y a là une inégalité de traitement tout arbitraire dont sont victimes un grand nombre d'étrangers; leurs gouvernements peuvent et doivent appuyer leurs trop justes réclamations. Nous en dirons autant de la mesure [2] par laquelle la Grèce supprimait les garanties qu'elle avait données comme gage de certains emprunts, principalement le produit de certaines douanes et de certains monopoles. Sans doute, ces deux dispositions étaient provisoires, et devaient prendre fin dès qu'un accord serait intervenu entre la Grèce et ses créanciers. Mais c'était beaucoup trop déjà, car pour être provisoires, elles n'en étaient pas plus légitimes [3].

(1) Loi du 10-22 décembre 1893.

(2) Même loi.

(3) M. Kebedgy, dans l'article cité plus haut, est allé jusqu'à prendre la défense de pareilles mesures, entraîné sans doute par des alarmes patriotiques assez compréhensibles à la veille d'une ingérence étrangère possible. M. Nicolas Politis, que nous croyons Hellène aussi, a mieux su se défendre contre le sentiment national.

En pareil cas, et dans tous les cas analogues qui pourraient se présenter à propos des annexions, nous croyons qu'une puissance reste dans les limites de son droit et de son devoir en faisant respecter les droits de ses nationaux. Il ne s'agit pas, qu'on le remarque bien, de forcer la main à un État qui se trouve dans une situation malheureuse et qui ne peut pas faire face à tous ses engagements. Les créanciers, pris dans la banqueroute, ont fait un contrat de spéculation qui ne leur a pas donné les résultats espérés : c'est un malheur pour eux, mais leur gouvernement n'a pas à intervenir, tant que l'État débiteur se comporte loyalement et donne à ses créanciers tout ce qu'il lui est réellement possible de leur donner. Le rôle, incontestable selon nous, de ces gouvernements, est de protéger leurs nationaux contre le dol, la mauvaise foi, la force d'inertie, la partialité, qui peuvent se rencontrer, et se rencontrent en effet trop souvent sous des formes plus ou moins voilées, chez l'État débiteur.

Seulement, comme la nation qui fait banqueroute ou ses représentants protestent toujours de leurs bonnes intentions, même au moment où ils sortent ouvertement de la légalité, qui donc dira à quel moment commence pour les autres États le droit d'intervenir? Personne évidemment. Ce sera à eux qu'il appartiendra d'apprécier si la nation insolvable ne manque pas à la loyauté qui est due à ceux de leurs sujets qui sont ses créanciers.

Ces principes trouveront leur application aussi bien dans notre sujet qu'en toute autre matière. Ils ont été cependant contestés, et il nous suffira de quelques lignes pour passer en revue les principales objections qu'on leur a faites.

§ 7. On a mis tout d'abord en avant le principe de non intervention. Une puissance ne peut s'immiscer dans les

affaires, financières ou autres, d'une autre puissance, sans méconnaître le principe fondamental de l'indépendance réciproque des États. Un instant de réflexion montre qu'on a tort de faire appel à ce principe, universellement reçu d'ailleurs : nous sommes tout à fait en dehors de son domaine. Que signifie en effet le principe de non intervention? Qu'une puissance ne peut empiéter sur la souveraineté d'une autre; qu'elle ne peut, dans l'intérêt d'une idée politique, sociale, religieuse, par exemple, la forcer de prendre une mesure, ou l'empêcher d'en prendre une autre. En un mot, les États ne doivent pas s'occuper des affaires d'autrui. Mais ils peuvent, bien entendu, s'occuper des leurs, et c'est leur affaire, car c'est leur devoir de protéger leurs nationaux contre toute injustice de la part d'autres Etats.

On ajoute l'énumération d'un certain nombre de précédents. En 1869, par exemple, l'Autriche, puis l'Italie ont en réalité diminué les intérêts promis à leurs créanciers, sous forme d'impôt sur les coupons de rente. Les divers États n'ont pas cru devoir intervenir dans l'intérêt de leurs nationaux porteurs de rentes et lésés. La réponse est bien simple : en admettant que ce soit là une banqueroute partielle déguisée, l'intervention n'avait pas de raison d'être parce qu'elle eût été inutile. La situation financière de ces États était telle qu'ils ne pouvaient donner plus qu'ils ne faisaient.

On se prévaut d'une dépêche qu'adressait lord Palmerston en 1848, et où l'on veut trouver la condamnation formelle de toute intervention. Il suffit d'en citer un passage pour rétablir son véritable sens. « Ceci, disait-il (l'intervention) est remis entièrement à la discrétion du gouvernement anglais, qui est libre de faire des démarches diplo-

matiques au profit des sujets anglais lésés dans leurs intérêts par la faillite ou les opérations financières d'un État étranger débiteur. Le gouvernement se laissera guider, dans ce cas, exclusivement par des considérations de convenance et de politique extérieure. »

C'est précisément ce que nous soutenons : le gouvernement anglais ne pouvait être obligé d'agir automatiquement au profit de tous ses sujets pris dans une banqueroute. Il avait un large pouvoir d'appréciation, et prétendait agir seulement dans le cas où le préjudice résultait pour les créanciers, non pas d'un cas fortuit, ou même simplement d'une mauvaise gestion, mais de la faute lourde, ou du délit de l'État banqueroutier. Loin de condamner l'intervention, ce document proclame au contraire implicitement le droit des gouvernements de prendre en mains les intérêts de leurs nationaux, lorsqu'ils l'estiment juste et utile.

Enfin, on repousse le droit d'intervention, parce qu'il ne s'exerce, en pratique, qu'à l'encontre des petits États et au profit des grandes puissances. S'il en était ainsi, il faudrait sans doute le déplorer, mais ce ne serait pas une raison pour condamner cette pratique. De tous temps, il est arrivé que les États petits ou faibles ont dû subir des injustices que des États plus forts n'auraient pas supportées. Les grandes puissances sont beaucoup mieux en mesure de protéger leurs nationaux que les puissances de second ordre, et leurs réclamations sont plus écoutées. La justice absolue en souffre. Mais quelle est la cause du mal? C'est que plusieurs nations n'ont pas la force de se faire respecter et de faire respecter leurs sujets. S'ensuit-il qu'aucune nation ne doive faire respecter les siens? Ce serait établir

l'égalité, sans doute, mais l'égalité dans l'impuissance et dans l'injustice.

§ **8**. D'ailleurs, les précédents sont nombreux. Le plus récent a trait au Portugal. Ce petit État a singulièrement abusé du crédit. Depuis 1876, il a émis presque chaque année un emprunt nouveau, et malgré la situation presque désespérée de ses finances, tous ces emprunts ont été couverts, et quelques-uns même un grand nombre de fois. Cependant le budget portugais se soldait depuis longtemps par des déficits considérables. Ce crédit apparent ne peut guère s'expliquer que par la réclame considérable et fort habile faite par les banques chargées de l'émission. Au commencement de l'année 1892, ce qui était déjà beaucoup trop tard, le gouvernement portugais entra en pourparlers avec ses créanciers, et un arrangement finit par être signé le 24 mai 1892, entre les différents comités des porteurs de titres portugais, et le fondé de pouvoirs du gouvernement portugais, dûment autorisé par celui-ci. La principale clause de ce pacte portait réduction provisoire de 50 p. 0/0 des intérêts nominaux.

Quelques jours après, le 13 juin 1892, le gouvernement portugais déchirait de sa propre autorité ce pacte, et décrétait qu'il serait payé 33 p. 0/0 seulement en or aux porteurs de la dette extérieure, et 70 p. 0/0 en papier-monnaie aux porteurs de la dette intérieure, ce qui constituait, au profit de ces derniers, une grande inégalité. En tenant compte, en effet, de la prime de l'or sur le papier-monnaie, l'avantage pour les créanciers de la dette intérieure était encore de plus de 28 p. 0/0, avantage que rien ne justifiait.

Aussitôt, le gouvernement allemand fit entendre, dans

l'intérêt de ses nationaux, de vives protestations par l'intermédiaire de son ministre à Lisbonne.

La France, de son côté, fit des représentations diplomatiques. Répondant à une question posée au Sénat par M. de Sal, M. Ribot, ministre des affaires étrangères, déclara qu'à défaut de succès des pourparlers engagés, le gouvernement français conformerait sa conduite aux circonstances.

Cette menace un peu vague fut précisée singulièrement quelque temps après à propos de l'affaire des chemins de fer portugais dont nous avons déjà dit quelques mots. La question d'intervention, portée au Sénat par voie de pétition, y fit l'objet d'un rapport de M. Trarieux, le 9 mars 1894. Celui-ci concluait nettement à l'intervention du gouvernement de la République, à Lisbonne, dans l'intérêt des créanciers français. Puis le Sénat vota à l'unanimité l'ordre du jour suivant :

« Le Sénat, approuvant les conclusions du rapport, et confiant dans la volonté du gouvernement de défendre avec énergie les intérêts de ses nationaux, passe à l'ordre du jour. »

On sait que le gouvernement eut à faire preuve d'énergie, en effet, et qu'il dut, au cours de la même année, menacer le gouvernement portugais du retrait immédiat de notre ministre à Lisbonne. Menacer de rompre toutes relations diplomatiques, mesure fort grave, c'était bien pour la France affirmer le droit pour elle de protéger ses nationaux contre des agissements financiers condamnables, et proclamer qu'elle considérait comme une injure pour elle le tort qui leur était fait.

M. Politis lui-même, qui est opposé en thèse générale à toute action diplomatique de ce genre, est obligé de faire

une exception, et de reconnaître « qu'il y avait là un abus d'autorité, et un acte d'iniquité, contre lequel les créanciers ne pouvaient pas être laissés sans défense [1]. » Cet auteur croit, en effet, « que l'intervention diplomatique est permise, *en fait sinon en droit,* lorsque dans le règlement de la banqueroute d'un État, on favoriserait certains créanciers aux dépens des autres. » Pour nous, l'intervention est légitime ou elle ne l'est pas. Elle ne saurait être permise en fait et défendue en droit. Son caractère licite ou non est au premier chef une pure question de droit international. La concession de M. Politis montre qu'il faut admettre l'intervention en pareil cas.

En 1859, la France et l'Angleterre donnèrent un autre exemple d'intervention, que l'on a, en général, parfaitement admis. En 1855, la Turquie avait contracté un emprunt de 125 millions, que ces deux puissances avaient garanti. La Porte n'ayant pas rempli ses engagements, le Sultan consentit à la création d'une commission composée en partie d'Européens et chargée de préparer et de proposer au gouvernement ottoman une réorganisation des finances. Cette commission se heurta d'ailleurs à la force d'inertie la plus complète.

Plus tard, on vit s'établir en Turquie une véritable ingérence étrangère. Il ne s'agit plus de simples réclamations diplomatiques de la part d'un État dont les sujets sont victimes de mesures injustes; c'est l'abandon pur et simple par la Porte d'une partie de son administration, qui est désormais aux mains d'une commission européenne instituée par décret du Sultan en date du 8-20 décembre 1881.

(1) *Op. cit.*, p. 225.

Nous ne parlerons pas de l'intervention de la France, de l'Italie et de l'Angleterre en Tunisie en 1869, intervention qui aboutit à l'institution d'une *Commission internationale des finances,* qui gérait pour le compte des créanciers européens, différents revenus de la Tunisie, tels que les douanes. Nous ne dirons rien non plus de l'intervention franco-anglaise en Égypte de 1876. Nous ne voulons pas, en effet, les citer comme modèles, ni en tirer argument. L'ingérence des puissances européennes n'était pas absolument justifiée.

Mais on peut dire, pour les expliquer et les excuser, que ces deux pays étaient incapables à eux seuls de rétablir leurs finances et de ramener chez eux une ère nouvelle de prospérité. Les puissances ont fait ce qu'ils ne pouvaient faire, et elles l'ont fait avec tant de sagesse et de bonheur, que leur crédit, nul au début, est aujourd'hui des plus solides. Ajoutons qu'en Égypte, la banqueroute provenait de libéralités et de gaspillages tels, qu'on pouvait accuser le gouvernement de ce pays, et entre tous le Khédive Ismail-Pacha d'avoir véritablement détourné de leur destination les deniers empruntés, en les faisant servir à leur passion effrénée de luxe et de dépenses somptuaires, ce qui était de nature à légitimer jusqu'à un certain point l'intervention étrangère.

CHAPITRE II.

QUE DEVIENNENT LES DETTES D'UN ÉTAT LORSQU'IL EST INCORPORÉ TOUT ENTIER A UN AUTRE ÉTAT.

Nous avons vu la sanction. Il nous faut aborder maintenant la question même de notre thèse, les effets de l'annexion sur les dettes de l'État annexé ou démembré.

L'hypothèse la plus simple est celle d'une annexion totale; nous lui consacrons ce second chapitre, nous réservant d'examiner le cas d'une annexion partielle dans un chapitre spécial. Un État est absorbé intégralement par un autre. Qu'advient-il des dettes de l'État qui disparaît?

C'est une étude qui doit être faite, nous l'avons dit, au point de vue du droit de poursuite et au point de vue du droit de contribution. De là forcément une division de ce chapitre en deux sections. Mais comme nous serons amené, dans le cas particulier des annexions totales, à donner les mêmes règles pour ces deux droits, lorsque nous aurons traité du droit de poursuite, nous n'aurons presque plus rien à dire de la contribution, de sorte que notre première section sera infiniment plus étendue que la deuxième.

SECTION I.

Du droit de poursuite : à qui les créanciers de l'État disparu peuvent-ils demander leur paiement.

§ 9. Les dettes de l'État annexé, dit-on généralement, passent *à l'État conquérant,* qui en demeure chargé. Est-ce bien à l'État conquérant? C'est ce que nous aurons à apprécier. Mais quel que soit le mérite de cette solution, elle est universellement adoptée par les auteurs (1). La pratique l'a plusieurs fois appliquée dans notre siècle. C'est ainsi que la Prusse succéda aux dettes du Hanovre, à celles de la Hesse électorale, des duchés de Nassau, de Lauenbourg et de Schleswig-Holstein, lorsqu'elle se les incorpora. De même aussi la Sardaigne, devenue le royaume d'Italie par une série de conquêtes pacifiques ou militaires demeura chargée du passif particulier de chacun des petits États qu'elle avait acquis, jusqu'à ce que la loi de 1861 fondît toutes ces dettes différentes en une seule dette publique commune.

Ce dernier exemple montre qu'on applique ce principe sans distinguer l'annexion volontaire de l'annexion forcée. C'est une distinction que nous ne ferons pas non plus, et nous n'aurons d'ailleurs jamais à la faire, pas plus en matière de cession partielle qu'en matière de cession totale de territoire. L'État acquéreur est tenu, dit-on, des dettes du pays qu'il acquiert, et peu importe que l'acquisition

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 50. — Hall, pp. 85 et 86. — Heffter, § 25. — F. de Martens, t. I, pp. 369 et s. — Phillimore, t. III, n. 549.

soit pacifique ou violente. Nous verrons, en effet, que c'est le fait même de l'annexion qui engendre des conséquences juridiques, indépendamment des circonstances où il intervient. Sans doute, en fait, les incorporations d'un pays tout entier ou d'une province sont l'œuvre d'un traité qui règle généralement la question des dettes. Il ne les règle pas de la même façon dans tous les cas; et notamment lorsque la cession est forcée, le conquérant se montre peu disposé à accepter ce fardeau. Ainsi l'Alsace-Lorraine nous a été prise franche et quitte de toute dette. Mais c'est là du droit conventionnel, qui modifie le droit préexistant : il n'en existe pas moins un droit *à priori*, qui reprendra son empire toutes les fois que le traité se trouvera muet. Ce droit est le même, que la conquête soit pacifique ou violente. Dans le cas spécial que nous envisageons pour le moment, celui de l'incorporation de tout un pays, le mode d'annexion est indifférent non seulement en droit, mais même en fait. Une stipulation semblable à celle concernant l'Alsace-Lorraine, serait impossible, car l'État annexé ayant disparu, personne ne serait plus alors débiteur, et les créanciers seraient injustement dépouillés par une convention où ils n'ont pas été parties. On en reste donc forcément au droit commun. Conquête ou réunion volontaire, le résultat est le même : l'État qui s'agrandit est substitué, quant aux dettes, à celui qui disparaît. Telle est du moins la doctrine générale.

Un doute s'élève, lorsqu'il s'agit d'annexion partielle, à propos des dettes contractées dans l'intérêt exclusif de la fraction d'État qui conserve son indépendance. Ces dettes-là tout au moins ne doivent-elles pas demeurer uniquement à la charge du pays démembré? Même question si inversement la dette a été contractée dans l'intérêt ex-

clusif de la province annexée : ne doit-elle pas alors peser uniquement sur cette province? — En matière d'annexion totale, de pareilles questions importent peu : que la dette ait été contractée dans l'intérêt de telle ou telle partie du pays annexé, tout revient au même néanmoins. Car la nation débitrice est morte, et toute la question est de savoir si elle a un successeur.

§ **10**. Il ne suffit pas de constater l'accord de tous les publicistes pour admettre, en effet, la succession de l'annexant à l'annexé; il faut en chercher la raison, et la discuter.

Cette unanimité chez les auteurs tient à ce fait qu'il est choquant, et manifestement injuste de voir les dettes d'un État s'évanouir par l'annexion, au grand détriment de ses créanciers. C'est un résultat qu'il faut éviter à tout prix. Ce passif doit se retrouver à la charge de quelqu'un, qui ne peut être, dans l'esprit des publicistes, que l'État annexant lui-même.

Ce n'est pas qu'il y ait entre les jurisconsultes une réelle communauté de vues. La conservation du droit des créanciers s'imposait; mais lorsqu'il s'agit d'en trouver les motifs, l'accord se brise, et les divergences apparaissent profondes. Chez beaucoup même, chez presque tous, les raisons données sont superficielles; parfois leur vague résiste à l'analyse.

Un grand nombre se contentent de poser le principe, sans plus de commentaire. Comme une nation ne peut pas être libérée de toute charge, et ses créanciers frustrés par le seul fait d'une conquête, l'État conquérant succède à l'État conquis : cela va de soi.

Voilà l'inconvénient des solutions qui semblent évidentes : on n'en cherche pas la raison d'être.

Modifions l'hypothèse, supposons qu'on prenne à un État, non plus tout son territoire, mais une province seulement, la solution n'est plus évidente. Le conquérant doit-il prendre une part de la dette, ou demeure-t-elle entièrement à la charge de l'État démembré? Les deux systèmes sont possibles, et l'on tombe dans l'incertitude, parce que la théorie générale des annexions au point de vue des dettes n'a pas été faite. C'est faute d'avoir dégagé un principe à propos des annexions intégrales qu'on arrive, comme nous le verrons plus loin, à des théories bien fragiles en matière d'annexion partielle.

D'autres motivent la transmission de dettes qui découle suivant eux de l'annexion. Deux idées les dominent. Une comparaison tirée du droit privé : les hommes meurent, et toutefois leur patrimoine subsiste; de même les États pourront disparaître, et leur patrimoine demeurer au profit d'un successeur. — Une considération d'équité : la nation conquérante acquiert tout le profit tiré des dettes, — travaux publics, sécurité, prospérité du pays conquis, — et tout le gage qui répond de ces dettes, — bâtiments, forêts domaniales, impôts surtout. Double motif pour qu'elle en soit tenue.

§ **11**. Examinons de plus près ces deux idées, car elles demandent à être bien comprises. Elles ont été mises en avant sous les formes les plus variées, et telles qu'elles ont été présentées, elles ne renferment l'une et l'autre qu'une part de vérité.

Le rapprochement qu'on fait entre les personnes du droit privé et les États, qui sont les personnes du droit international public, n'est pas inexact. Les États vivent et meurent. Leur existence est sans doute beaucoup plus durable

que celle des hommes, mais, comme la leur, elle a son terme. La liste des États disparus que dresse l'histoire est déjà fort longue. D'autre part, comme les individus, les peuples ont aussi leur patrimoine. Nous avons, nous, peuple français, pris comme tel, des biens, des créances, nous avons des dettes. Un État politique venant à disparaître, tout cela ne peut pas tomber dans le néant. Nous voyons des patrimoines se transformer, circuler, se diviser, jamais s'éteindre.

Ces considérations sont justes. Mais on poursuit le parallèle : l'homme en mourant transmet son patrimoine à ses héritiers. Ainsi l'État qui s'agrandit succède à celui qu'il absorbe.

« En cas d'annexion totale, dit Heffter [1], le fisc de l'annexant succède, actif et passif, à celui de l'annexé. »

M. Pasquale Fiore [2] insiste singulièrement sur ce mot « *succède* » : « La puissance annexante doit prendre à sa charge la dette de la puissance annexée. En effet, la dette ne s'éteint pas avec l'État, car le patrimoine survit. »

Et ailleurs : « Il est généralement admis que l'*État annexant devient en quelque sorte héritier à titre universel de l'autre État*. En effet, le peuple, le territoire et le patrimoine ne disparaissent pas avec l'État qui périt, et il est dès lors rationnel que l'annexant acquière activement et passivement tout ce qui appartient à l'État qui s'est éteint. »

(1) A. G. Heffter, *Le droit international de l'Europe*, trad. Bergson, 4e édition française, éditée par F. H. Geffken, n° 64.

(2) Pasquale Fiore, *Nouveau droit international public, suivant les besoins de la civilisation moderne*, 2e édit., trad. et annot. par Charles Antoine, pp. 311 et 317.

voilà (pref.) See there, behold, that is, there are, there is, there are : voilà l'homme, that is th
man : Ah ! vous voilà, Oh ! there you are : voilà qui va bien, that is getting on well n
le voilà qui arrive, there he comes : voilà ce que c'est, that is what it is : voilà
that is all ; en voilà assez, that is enough.

De son côté, Bluntschli (1) pose en principe que « la fortune des États qui cessent d'exister passe activement et passivement aux successeurs de ces États. »

Voilà qui est fort clair. L'assimilation est complète; il y a, dit-on, une succession du droit public comme du droit privé, et c'est la puissance annexante qui joue purement et simplement le rôle d'héritier.

Voilà aussi où commence l'erreur. Rien ne prouve qu'il y ait là une succession véritable. La comparaison n'est plus exacte. L'homme une fois mort, il ne reste rien de lui sur la scène de ce monde. L'annexion une fois opérée, c'en est fait sans doute de l'État, mais le peuple reste, le territoire subsiste. Les droits et les obligations de l'homme défunt n'ont plus de sujet, et comme il faut de toute nécessité qu'ils reposent sur une tête, force est bien de trouver un héritier, au besoin le fisc; sinon, ils s'éteignent. — Le patrimoine de l'État conserve, tout au contraire, un support dans la population, et on pourrait encore concevoir son existence, sans que pour autant l'État conquérant devînt héritier.

§ **12**. Aussi les auteurs eux-mêmes qui, pour expliquer comment les dettes d'un État survivent à l'annexion dont il est l'objet, font appel à l'idée de succession, sont-ils obligés de faire des réserves, et de reconnaître que cette soi-disant succession ne ressemble à aucune autre, qu'elle est même assez problématique. Pour notre part, nous irons plus loin, et nous ne verrons là rien de comparable à une succession.

M. P. Fiore l'a fort bien senti. Il a vu toute la faiblesse

(1) *Droit international codifié*, art. 54.

de cet argument d'analogie, car l'analogie entre le décès des êtres humains et la disparition des unités politiques n'est rien moins que complète.

Les rapports d'hérédité entre États ne sont pas démontrés. Comment va-t-il justifier alors cette thèse que les dettes du pays disparu passent au pays qui s'agrandit?

C'est qu'à l'égard des citoyens, dit-il, l'État s'identifie avec le territoire qu'ils habitent. De là résulte que l'on peut exercer contre l'annexant « les droits privés, et particulièrement les droits patrimoniaux nés soit des rapports de sujet à souverain, soit de l'action exercée par le gouvernement à l'égard des personnes et des biens, droits qui appartenaient aux citoyens du territoire cédé ou annexé contre l'État dont faisait partie le territoire habité par eux. C'est en ce sens et en raison de ces conséquences qu'on peut dire de la succession d'État à État qu'elle est une succession *in universum jus* (1). »

Ainsi, l'idée de succession est abandonnée : le transfert des obligations vient de ce que les citoyens ne distinguent pas le territoire et l'État. Les titulaires de rentes sur l'État annexé, par exemple, vont demander leur paiement à l'État annexant, parce que, détenant le même territoire, il est à leurs yeux le même État que le précédent. — Doctrine étrange, assurément, et qu'on aura peine à faire admettre.

(1) Journal de droit international privé, 1883, *Revue de la jurisprudence italienne*, par M. P. Fiore, p. 78. Ce passage est obscur, et l'expression, peut-être à dessein, est fort vague. Il faut en retenir que les citoyens du pays annexé, qui avaient contre l'État annexé des droits patrimoniaux (notamment des créances), peuvent les exercer contre l'État annexant, parce que ces droits existent contre l'État auquel ils ressortissent, même si cet État change, car à leur égard ce serait toujours, par une sorte de fiction, le même État.

Cependant il y avait, dans ce rapprochement de la dette et du territoire, l'une survivant parce que l'autre survit, le germe d'une idée juste, que le savant auteur a entrevue sans pouvoir la fixer. Au fond, la voici : Un peuple, pour cesser d'être un État, ne cesse pas d'être débiteur. — N'osant pas la formuler sous cette forme hardie, il prend un détour : aux yeux du public, dit-il, l'État n'a pas changé; c'est pourquoi il est tenu, comme l'était l'ancien État. — Ainsi la dette est bien sauve au profit des créanciers, ceux-ci ont désormais pour débiteur l'État annexant, au lieu d'avoir comme jadis le pays annexé. Mais si l'auteur s'en était tenu à son idée première, sans la laisser dévier : — le territoire subsiste, donc la dette subsiste, — il serait arrivé à une solution différente. Il aurait dit que la dette continue à peser sur le pays annexé, il n'aurait pas dit qu'elle porte désormais sur l'annexant, il n'aurait pas reproduit la solution généralement proposée. Au point de vue du résultat, M. Fiore ne gagne rien à expliquer comme il le fait la survivance de la dette. Au point de vue rationnel, il y perd. Qu'est-ce donc, en effet, que cette prétendue confusion que feraient les créanciers entre l'État disparu et l'État agrandi? Mieux valait, en fait d'explication, s'en tenir à la dévolution successorale : elle n'était pas démontrée, mais elle n'était pas invraisemblable.

M. Chrétien [1] signale, à son tour, les différences profondes existant entre la succession de droit privé et la succession de droit international public, et met en garde contre les assimilations excessives.

Quand un État vient à disparaître, dit-il en substance,

(1) Journal de droit international privé, 1886, *Revue de la jurisprudence italienne*, p. 747, note 2.

toute sa fortune active et passive va être transmise au nouveau maître du territoire. C'est une véritable succession du droit public. Mais il ne faut pas lui appliquer les règles du droit privé, car en droit privé, lorsqu'une personne meurt, son patrimoine n'a plus d'emploi. Il ne servait qu'à la satisfaction de ses besoins matériels et moraux, en sorte que ce patrimoine n'a plus de bénéficiaire. Mais en matière d'annexion, *le bénéficiaire n'a pas disparu : c'est la population du pays annexé.* Il faut évidemment tenir compte de cette considération, et ne pas appliquer ici les règles des successions de droit privé.

Dire que le patrimoine de l'ancien État a encore l'ancien peuple comme bénéficiaire, c'est presque dire que ce peuple est titulaire de ce patrimoine et nier toute espèce de succession au profit de l'annexant. Car enfin, si c'est le peuple conquis qui continue à bénéficier, à jouir de son patrimoine, pourquoi ne serait-ce pas lui qui continuerait également à supporter le passif?

Bluntschli [1], lui aussi, n'admet cette comparaison entre l'annexant et un successeur à titre universel que sous bénéfice d'inventaire. Cette conception s'ajuste mal aux exigences de la pratique et de l'équité. Il faut sans cesse modifier et retoucher.

« Il y a, dit-il, un droit de succession du droit public, qui a une certaine analogie avec la succession du droit civil, mais ne doit pas être confondue avec cette dernière. Comme le peuple de l'État incorporé persiste comme partie du peuple nouveau, cette succession peut, plus facilement encore que ne le prévoyait le droit de succession des Romains, être considérée comme une continua-

(1) Droit intern. codifié, art. 54, note.

tion de la personnalité. La fortune de l'État peut consister en :

« *a*) Domaine public...

« *b*) Fortune privée...

« Le droit de succession de l'État s'étend à toute cette fortune. Pour le domaine public, il va de soi qu'il suit l'État auquel il sert. *Mais la fortune privée de l'État ne devient pas vacante par le fait que l'État cesse d'exister; la personne à laquelle il appartenait n'a pas entièrement disparu;* cette personne s'est fondue dans le nouvel État, avec tout ce qui en constitue l'essence (peuple et territoire); la fortune privée de l'ancien État passe donc au nouveau, *chez lequel l'essence de l'ancien État se retrouve toujours.* »

Voyez comme le point de vue change. Notre point de départ était que l'annexant succède à l'annexé parce qu'il a péri. Voilà maintenant qu'il succède à l'annexé parce que, tout bien considéré, au fond, celui-ci subsiste encore!

Ne voyons donc pas là un débiteur primitif qui décède, et un débiteur nouveau qui lui est substitué, mais un débiteur unique et persistant, qui continue sous un autre nom à répondre de ses anciennes obligations. Quant à l'annexant, il n'est pas tenu personnellement, il n'est tenu que *propter rem,* parce qu'il a englobé le véritable débiteur personnel. Voilà bien à quoi se réduit la pensée de Bluntschli : la différence mérite d'être notée. Telle est la doctrine en vigueur.

§ **13**. Il s'agissait de maintenir les dettes et d'expliquer pourquoi. Pour les maintenir, on les fait passer sur la tête de l'annexant; pour le justifier, on invoque le droit de succession, ce qui est une simple comparaison tirée du

droit privé. Nous pouvons juger maintenant la valeur du procédé.

La comparaison ne satisfait pas ses auteurs. La succession, si succession il y a, est toute autre qu'en droit civil. C'est une succession à un État, mort au point de vue de sa souveraineté, mais vivant à tout autre point de vue. Vivant par sa population et par son territoire.

Et on sent bien que cette différence capitale va bouleverser les effets ordinaires des successions de droit privé : ses règles ne sont pas applicables. M. Chrétien, entre autres, le dit en propres termes.

Et en effet, cette particularité de la soi-disant succession entre États empêche précisément l'effet essentiel et primordial des successions : la transmission du patrimoine, et en particulier du passif à l'héritier, ce qui revient à nier toute succession.

Il n'y a pas, dis-je, dans cette prétendue hérédité, transmission des dettes à l'héritier. Il faut bien en venir là, puisque le *de cujus* n'est pas mort, dans cette étrange succession. Ou bien il est mort, si l'on veut, en droit international public, parce qu'il a perdu sa souveraineté, mais il n'est pas mort en droit administratif : il existe sous forme de département, sous forme de province de l'État annexant. Qui l'empêche, après cette métamorphose, de rester tenu de son passif, et qui nous force à charger de ses dettes tout l'État conquérant?

Pour éviter aux créanciers de l'État disparu une injuste spoliation, il n'était donc pas besoin de les faire devenir créanciers de l'État agrandi. Et pourquoi celui-ci serait-il débiteur? — Quant au procédé employé pour opérer ce changement de débiteur, ce n'était qu'un expédient pour

sauver les dettes. Du moment qu'il est possible de les conserver sans recourir à cet expédient de la succession universelle, celle-ci perd sa raison d'être.

D'autre part, rien ne nous démontre l'existence d'un tel droit de succession. On objectera : vous admettez bien que l'annexant hérite des choses du domaine public. Voilà qui démontre bien qu'il y a succession; et il serait contradictoire de ne pas le faire succéder aux dettes.

La transmission du domaine public, répondrai-je, ne tient pas à une transmission du patrimoine, mais à une tout autre raison. Qu'est-ce, en somme, qu'une annexion totale? La perte, pour une nation, de sa souveraineté, mais non pas sa disparition. N'exagérons donc pas sa portée, et restreignons ses effets dans les limites du nécessaire. Seul, le souverain peut commander et prendre en main l'administration générale. Que tous les moyens matériels de gouvernement, que tous les accessoires d'administration générale lui soient donc transmis. Et voilà pourquoi, toute notion de succession laissée de côté, l'État annexant devient propriétaire des biens du domaine public. Je vois là une succession à la souveraineté, je ne vois pas de succession au patrimoine. Le pays annexé restera tenu. Pour être débiteur, est-il donc nécessaire d'être souverain?

Si l'on tient à rapprocher le phénomène de la survivance des dettes après extinction des États, et la succession du droit privé, nous n'y contredisons pas, et le système que nous exposons peut aussi proposer la même comparaison. Seulement l'héritier diffère. L'État qui s'éteint par l'annexion ne disparaît pas, il descend simplement au rang de circonscription administrative. Au lieu de transmettre ses dettes à l'État qui l'absorbe, il se succède à lui-même. C'est dans ce sens que nous disions plus haut que l'idée

de succession peut contenir une part de vérité, mais à condition de la bien entendre.

§ **14**. On parle sans cesse de disparition d'un État, et de succession à cet État : mais l'État vaincu et absorbé perd seulement la souveraineté, il ne perd pas la vie. Il est déchu et non pas disparu. C'est un phénomène du droit public, qui trouve sans doute des analogues dans le droit privé : ce phénomène analogue, c'est la mort, dit-on; c'est bien plutôt, croyons-nous, la *capitis deminutio* des Romains.

On compare généralement l'annexion d'un État au décès d'un homme; le patrimoine survit à l'État comme à l'homme qui n'est plus, et vient se confondre avec le patrimoine de l'héritier. Nous la comparerons de préférence à l'*adrogation* romaine. Là aussi deux patrimoines viennent confluer pour n'en former qu'un seul désormais, celui du père. Mais le fils adrogé n'est point mort, il est seulement tombé en puissance. La *minima capitis deminutio* ne l'a point fait disparaître du monde : son nouveau *paterfamilias* a seulement étendu sur lui son autorité.

A coup sûr, l'État absorbé ressemble davantage à une personne adrogée qu'à une personne défunte. Toute vie n'est pas éteinte en lui; comme par le passé, il pense et il travaille. Le conquérant acquiert cette vie, cette force intellectuelle et cette force productive, il l'acquiert et le prend lui-même en un mot. Il ne se borne pas à recueillir le patrimoine, dépouille inanimée d'un *de cujus*. Voyons donc ce qu'on a fait à Rome du passif de l'adrogé. Nous tirerons de cette fort brève étude d'instructifs rapprochements.

On peut diviser les dettes du *paterfamilias* plus tard

adrogé en trois groupes. Tout d'abord les dettes grevant les successions qui lui sont échues alors qu'il était *sui juris*. De ces premières nous ne dirons rien; elles ne nous fourniraient aucune indication utile. Il n'y a guère de dettes nationales, en effet, qu'on puisse leur assimiler.

En second lieu, celles qui sont nées sur la tête de l'adrogé *ex delicto;* celles-ci restent à sa charge après comme avant l'adrogation. Nous pourrions en tirer argument. Les indemnités de guerre, entr'autres, sont bien des dettes nées *ex delicto* à la charge d'un pays. Si plus tard ce pays vient à être annexé à un autre, c'est toujours lui, et non pas l'annexant qui doit continuer à supporter cette dette.

Mais la catégorie de dettes qui est surtout pour nous intéresser, la source la plus importante du passif des États, comme du passif des citoyens romains *sui juris* qui se donnaient en adrogation, ce sont les contrats et quasi-contrats. Quel était le sort de ces dettes, l'ancien *paterfamilias* une fois devenu *alieni juris?*

C'est ici que le droit romain devient instructif. Elles s'éteignaient, tel était le principe. Principe surprenant au premier abord, mais dont M. Desserteaux [1] a très savamment rendu compte, grâce à l'idée de rétroactivité de l'adrogation [2].

(1) Nous empruntons les idées qui suivent, en ce qui touche le droit romain, à l'ouvrage de M. Desserteaux, intitulé : *Etude sur les effets de l'adrogation*, pp. 45-58.

(2) Elles s'éteignaient, car, d'une part, tout le patrimoine du fils adrogé passait à son père. Le fils ne pouvait donc continuer d'en être tenu. D'autre part, l'adrogeant lui-même n'en pouvait pas être tenu davantage, car l'adrogé était censé avoir été de tout temps sous la puissance de l'adrogeant et n'avait pu, à aucune époque, obliger son père par ses contrats. Voilà où la rigueur du droit conduisait les Romains.

Mais ni la pratique ni l'équité n'y trouvaient leur compte. L'adrogation ainsi comprise eût été un moyen trop commode pour un débiteur obéré de se libérer de ses dettes, et de faire passer ses biens, libres de toute charge, à un complice jouant le rôle d'adrogeant, et cela au grand préjudice de ses créanciers.

Aussi le préteur et les jurisconsultes apportent, les uns et les autres, remède à la situation. Remarquons ici combien la tâche leur était difficile et combien il fallait de hardiesse pour la remplir. L'adrogé n'a plus de patrimoine; rien ne servirait de donner aux créanciers action contre lui. D'un autre côté, leur permettre de poursuivre l'adrogeant sur tous ses biens, c'est aller trop loin, c'est leur donner, au détriment de celui-ci, un gage sur lequel ils n'avaient pas le droit de compter. Le premier de ces deux remèdes est inefficace, le second est excessif : il faut en trouver un autre intermédiaire. Mais il n'apparaît pas à première vue : on ne le trouve pas tout fait, et les Romains ne pourront l'obtenir qu'en le fabriquant de toutes pièces. Tout au contraire, en matière d'annexion, la nation conquise conserve un patrimoine, qu'elle possède en qualité de province, de pays d'empire, de simple unité administrative, en un mot. Dans ces conditions, que va devenir son passif? Disparaître, s'évanouir? On ne saurait s'arrêter à cette idée même un seul instant. Passer à la charge de l'annexant? On ne peut pas non plus être sérieusement tenté de le dire. Entre ces deux partis extrêmes, il en est un très simple, très nettement indiqué : c'est de le lui laisser, ainsi que nous l'avons fait. La solution est donc beaucoup plus naturelle qu'elle ne l'est pour les dettes d'un adrogé; elle va presque de soi.

Eh bien! malgré la difficulté particulière résultant de ce

que le *paterfamilias* adrogé n'a plus de patrimoine, on donne action contre son patrimoine antérieur.

Le préteur, tout d'abord, rescinde la *capitis deminutio* subie par l'*ex-paterfamilias*, et donne à ses créanciers une action fictice, en vertu de laquelle le juge le condamnera comme si elle n'avait pas eu lieu (1). Mais si le préteur s'en était tenu là, cette action contre l'adrogé eût été bien inutile, puisqu'il n'a plus, nous l'avons dit, de patrimoine. Il fallait atteindre l'adrogeant lui-même. Aussi, nous dit Gaïus (*Comm.*, III, § 84), quand l'adrogé est poursuivi, l'adrogeant est tenu de défendre à l'action. Le créancier se fera donc payer par l'adrogeant. S'il refuse d'y défendre, il est permis aux créanciers de se mettre en possession des biens *de l'adrogé;* ils les font vendre et se paient sur le prix. En résumé donc, c'est au fond l'adrogé et le patrimoine de l'adrogé, qui continuent à répondre de ses dettes.

Les jurisconsultes sont intervenus de leur côté. Sabiniens et Proculiens n'étaient pas d'accord dès le principe, mais ces derniers finirent par triompher. Leur théorie consistait à donner l'action *de peculio* contre l'adrogeant (2). Pourquoi l'action *de peculio* et de quoi se composait ce pécule? Les Proculiens supposaient, par une fiction, que le père adrogeant avait constitué, à titre de pécule à son fils, précisément tous les biens qu'avait celui-ci au jour de l'adrogation. Le pécule est donc identique au patrimoine de l'adrogé, tel qu'il était au moment même de l'adrogation. Ce qui revient à dire que l'adrogation ne nuit en rien aux créanciers de l'adrogé, et qu'ils conservent, après comme avant, le même gage. Nous n'avons pas proposé

(1) L. 2, §§ 1 et 5, D., *De capit. minut.*, IV, 5; — Gaïus, *Comm.*, IV, § 38.

(2) L. 42, D., *De pecul.*, XV, 1; L. 7, D., *De pecul. leg.*, XXXIII, 8.

d'autre solution quand il s'est agi, non pas d'adrogation, mais d'annexion : les créanciers de l'État annexé conservant le même débiteur et le même gage.

Les Romains n'ont pas hésité, pour obtenir le résultat cherché, à créer de toutes pièces des actions ou à imaginer des fictions. Nous n'avons pas, de nos jours et sur la question qui nous occupe, à aller si loin. Sans création nouvelle, sans fiction aucune, nous pouvons déclarer l'État annexé tenu de ses dettes comme jadis. Pourquoi ne pas le faire, et pourquoi déclarer le conquérant héritier de ses obligations?

§ **15**. La seconde idée qui a conduit les auteurs à mettre à la charge de l'État conquérant ou cessionnaire amiable, les dettes de l'État englobé, est une idée d'équité. Elle se présente à deux points de vue, très nettement indiqués par M. Selosse[1], dans l'hypothèse, il est vrai, d'une cession partielle de territoire. Mais on en pourrait dire autant de l'annexion totale.

« Le gouvernement français (annexant), dit-il, doit prendre à sa charge la part contributive des pays annexés dans la dette publique de l'État auquel ils appartenaient. Cette solution semble contraire au principe de l'autonomie des nations et de leur indépendance réciproque, *car jamais un État ne doit être tenu d'acquitter des dettes contractées par un autre État.* Elle se justifie pourtant pour deux raisons. D'abord *les dettes d'un État doivent être considérées comme hypothéquées sur son territoire;* si on détache une portion de ce territoire, la part de dette qui y est attachée la suivra entre les mains de son nouveau souve-

(1) *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement,* pp. 168 et 169.

rain. En second lieu, ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont les pays annexés ont profité dans le passé et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir; *quoi de plus juste alors, que l'État annexant, appelé maintenant à recueillir le fruit de ces dépenses, prenne une part équivalente à leur acquittement?* »

L'auteur reconnaît qu'il est choquant de déclarer l'État annexant tenu de dettes qui ne sont pas les siennes. Mais ce n'est là, pense-t-il, et avec lui beaucoup d'auteurs, qu'une apparence. Deux considérations militent en faveur de la substitution d'un État à l'autre.

§ **16**. La première, c'est que les dettes de l'État disparu sont hypothéquées sur son territoire : elles doivent le suivre en quelques mains qu'il passe. Bien évidemment, il ne faut pas prendre à la lettre cette expression *hypothéquée,* et M. Selosse ne l'entend pas ainsi. Il en résulterait qu'en cas d'annexion partielle, la répartition se ferait dans la proportion du territoire perdu au territoire conservé entre l'État acquéreur et l'État démembré. Qu'en cas de partage d'un pays entre plusieurs puissances, comme le partage de la Pologne, ce serait encore l'étendue du territoire acquis par chacune d'elles qui devrait servir de base au partage du passif. L'annexant n'étant tenu que *propter rem,* il en résulterait encore que si le pays incorporé lui était enlevé après coup par une nation tierce, celle-ci devrait prendre à sa charge, non pas une quote-part des dettes de l'annexant, mais précisément celles du pays annexé pour la seconde fois, puisqu'elle en serait à son tour détentrice, et tenue *propter rem.* Toutes conséquences qu'on n'admet généralement pas,

conséquences dont nous démontrerons plus tard, chemin faisant, l'inexactitude, et qui ne sont pas dans la pensée de notre auteur.

Ce qu'il veut dire, c'est que l'annexant, en prenant le territoire, acquiert et le domaine public, et la fortune privée comme les forêts domaniales, et surtout le droit de lever les impôts, qui appartenaient à l'État anéanti. Tout cela formait son patrimoine, gage général de ses créanciers. Ce gage est passé tout entier et d'un seul coup à l'annexant. Il est acquéreur à titre universel, il est tenu du passif. *Ubi emolumentum, ibi et onus esse debet.*

Que l'annexant acquière tous les biens du domaine public et du domaine privé de l'annexé, nous ne le croyons pas. Il serait fort intéressant, sans doute, d'étudier ici l'effet des annexions sur les biens du domaine public et privé, mais ce serait sortir des limites de notre sujet. Pour ne pas entrer dans cette digression, nous dirons simplement que la solution suivante nous semble plus juste : l'État qui s'agrandit n'acquiert sur ses nouveaux territoires que la souveraineté et tous les droits, tous les biens qui en dépendent; tous ceux aussi qui en facilitent l'exercice. Quant aux autres biens, il ne me semble pas qu'il y ait de bonnes raisons pour les lui accorder.

En ce qui touche les impôts, sans doute il les perçoit en principe. Mais est-ce que toutes les contributions sont invariablement décrétées et touchées par l'État, de sorte que le pays annexé, réduit à la condition de simple province, n'ait plus aucun rôle en la matière? Non assurément : nos départements et nos communes de France, par exemple, s'imposent eux-mêmes par des centimes additionnels; il existe des octrois, qui ne relèvent pas de l'État, etc. Ne

disons donc pas que rien de son patrimoine ne reste à l'annexé, et qu'il n'est plus maître, même des impôts qu'il paye.

En admettant même que l'État ait seul le droit de lever des impôts et de les toucher, est-ce que l'État ne les perçoit que pour lui? Ne pourrait-il les percevoir pour le compte des territoires annexés? Il est bien facile d'inscrire d'office au budget du pays conquis la somme nécessaire pour assurer le paiement des intérêts de sa dette, et même son amortissement. En effet, l'annexion ne peut pas empêcher que le pays annexé, rayé désormais du nombre des États, n'ait toujours un territoire et une population. Ce territoire est devenu partie intégrante de l'État cessionnaire, sous forme de province, de pays d'empire, de circonscription administrative, quel qu'en soit le nom. Cette circonscription ou ces circonscriptions ont un budget, alimenté par les populations qui s'y trouvent, et que l'on peut grever de toutes les dettes de l'État disparu.

Il est bien vrai que la souveraineté échappe à la nation soumise. Le droit de lever les impôts ne lui appartient plus, ou ne lui appartient que par délégation du pouvoir central. Mais elle n'est pas ruinée pour cela! Il ne faut pas croire que l'annexion l'ait privée de toutes ses ressources, et qu'elle doive par une juste compensation l'exonérer de toutes ses charges. C'est le lieu de rappeler les passages cités plus haut :

« ... Mais en matière d'annexion, le bénéficiaire (du patrimoine) n'a pas disparu : c'est la population du pays annexé [1]. »

« ... Pour le domaine public, il va de soi, qu'il suit l'État

(1) Chrétien, *Revue de la jurisp. italienne*, Journal de dr. int. privé, 1886, p. 747, note 2.

auquel il sert. Mais la fortune privée de l'État ne devient pas vacante par le fait que l'État cesse d'exister; la personne à laquelle il appartenait n'a pas entièrement disparu [1]. »

Ses ressources, il les conserve donc. L'annexant ne lui en a enlevé que l'administration et la gérance, non pas la propriété. Aussi ses charges lui restent, seulement ce n'est pas lui qui avisera aux moyens de s'en acquitter. Encore une fois, ne nous laissons pas troubler par l'idée qu'un État périt, absorbé par un autre. L'annexion n'est qu'une abdication de souveraineté, et non pas une cession de biens. Ainsi l'État annexant commandera, légiférera, réglementera le passif, mais c'est l'État annexé qui paiera.

§ **17**. Lorsqu'on affirme qu'un État, en acquérant un pays, acquiert ses biens, ses domaines, le rendement des impôts, qui sont le gage de ses dettes, on est dupe des mots. On confond la langue de la politique et celle du droit. Il acquiert tout cela au point de vue de la politique, au point de vue de la souveraineté; il l'acquiert en ce sens qu'il gouverne et dirige désormais toutes ces choses, oui certes. Mais les acquiert-il au point de vue juridique, en ce sens qu'il en est dorénavant propriétaire et bénéficiaire? Point du tout.

Pour le bien mettre en lumière, j'emprunte encore un passage à l'excellent ouvrage de M. Selosse. Il a le mérite de condenser avec une grande netteté la doctrine en honneur sur le point spécial des dettes; et comme tous les auteurs, il est amené par l'idée que je critique à une contradiction flagrante.

Envisageant l'hypothèse de l'annexion à la France non pas d'un État tout entier, mais d'une simple province, en

(1) Bluntschli, *Droit int. codifié,* art. 54, note.

vertu du même principe, la France sera tenue, dit-il, de la dette de l'État démembré, non pas en totalité bien entendu, mais pour une part correspondante à l'importance relative de cette province. Voilà pour la dette d'État.

Mais si cette province est en outre chargée d'une dette spéciale, provinciale, oh! alors, tout change!

« J'entends par dettes personnelles des pays annexés, dit-il [1], celles qui ont été contractées dans leur intérêt exclusif et qui, semblables à nos dettes départementales ou communales, n'étaient pas tombées dans le patrimoine de l'État démembré. *Ces sortes de dettes restent à la charge des pays annexés, auxquels seuls elles ont profité.* Si, dans la nouvelle division administrative des pays annexés, ceux-ci ne forment qu'un département, leurs dettes personnelles tomberont dans le patrimoine de ce département; s'ils forment plusieurs départements, on les répartira entre chacun d'eux proportionnellement à leur étendue et au nombre des habitants : *dans les deux cas on arrivera de cette façon à laisser entièrement à la charge des pays annexés les dettes contractées dans leur intérêt particulier.* »

En quoi pourtant la situation diffère-t-elle? Dette générale d'État ou dette particulière de province, c'est tout un. Ne peut-on pas dire de celle-ci tout ce qu'on a dit de celle-là? La dette locale, elle aussi, est hypothéquée sur le territoire : elle devrait suivre ce territoire en quelques mains qu'il passe. Si l'annexant acquiert les biens du domaine public et ceux du domaine privé situés sur le territoire annexé, s'il est investi du droit d'y lever des impôts, tout cela est aussi vrai, ni plus, ni moins, pour l'annexion partielle. Raisonnant à faux comme on le faisait

(1) *Op. cit.*, p. 167.

plus haut, on pourrait dire : Tout le patrimoine de la province, gage général de ses créanciers, passe à l'annexant; celui-ci est acquéreur à titre universel, et avec autant de raison que tout à l'heure, on pourrait faire intervenir le principe *ubi emolumentum, ibi onus.*

Et pourtant on ne le fait pas. La parcelle incorporée garde sa dette, et la puissance conquérante n'en a cure. Faites de cette province à dette spéciale un État souverain à dette spéciale aussi — toutes les dettes d'État sont des dettes à eux spéciales —, et cette question de souveraineté va renverser la solution. Est-ce raisonnable? Évidemment non.

Ce rapprochement montre bien l'erreur du système généralement admis. Il indique aussi où est le vice. Étant donnée l'annexion intégrale d'un État, on est tenté de dire : cet État meurt, il ne peut plus être tenu, sa dette va disparaître si l'on n'en charge pas l'annexant. Et aussitôt on affuble l'État annexant du titre d'héritier. — Non pas, l'État n'était pas mort, il n'était que transformé. Il était mort à la vie politique, et non point à la vie juridique. Au rebours de la nature, de papillon il était devenu chrysalide.

Quand il s'agit d'une province annexée, on ne tombe pas dans cette erreur. Comme ce n'est pas un être politique, elle n'a pas à disparaître de la scène internationale publique, et on n'est pas tenté de la tuer en droit civil et de lui donner un héritier, sous prétexte qu'elle est décédée politiquement.

§ **18**. Mais, reprenant l'argument d'équité sous une autre forme, l'opinion dominante ajoute : c'est l'État annexant qui profite des dettes contractées. Il jouit des

résultats obtenus. Au moyen d'emprunts, l'État qui s'est éteint a doté le pays de tout ce qui est nécessaire, voire même utile pour la vie matérielle d'un peuple, de tout ce qui assure et développe sa vie intellectuelle et morale. Il a ouvert des routes, creusé des canaux, percé des tunnels, construit des ponts et des chemins de fer. Des monuments, des palais, des églises se sont élevés; des écoles, des universités ont été fondées; des musées ont été créés et enrichis. Grâce à quelques emprunts, en un mot, le peuple est outillé, armé pour la lutte économique et industrielle; il jouit aussi des bienfaits de la civilisation et contribue aux progrès de la science, à l'éclat des lettres et des arts. Et maintenant que ce peuple conquis est passé sous un autre drapeau, maintenant qu'il fournit à une autre nation l'appoint de ses richesses et de toutes ses forces vives, n'est-il pas juste que celle-ci, recueillant tous les fruits de ces dettes, en assume aussi les charges?

Je ferai la même réponse que tout à l'heure. Il y a là-dessous l'idée que si l'on ne charge pas l'État annexant, on va commettre une injustice. On va faire disparaître une dette dont quelqu'un, pourtant, a profité. Idée trop rapide, coup-d'œil trop superficiel : la dette sera maintenue au profit des créanciers, sans que pour autant l'annexant soit débiteur. Ce sera l'État annexé qui conservera le fardeau.

Qu'on se rappelle les quelques lignes de l'auteur que je viens de citer. Est-ce une province seulement qui est cédée, il ne prétend plus que la dette spéciale de cette province ait permis de réaliser des progrès qui sont tout profit pour l'annexant. Bien au contraire, il reconnaît avec tout le monde, et il rentre ici dans la vérité, que le bénéficiaire de toutes ces améliorations matérielles et

morales, c'est la province absorbée, ce n'est pas la puissance qui l'absorbe.

« Ces sortes de dettes restent à la charge *des pays annexés*, *auxquels seuls elles ont profité*... On arrivera de cette façon à laisser entièrement à la charge des pays annexés les dettes contractées *dans leur intérêt particulier*.

On ne saurait mieux dire. Oui, ce passif intéresse la nation déchue, et n'intéresse qu'elle. Le bénéficiaire qu'on cherche pour le déclarer débiteur, c'est elle, ce n'est pas l'annexant.

§ **19**. Ces dettes peuvent être fort anciennes. Les avantages qu'elles ont procurés dans le passé ont été pour le peuple annexé, exclusivement pour lui, il n'est pas même besoin de le dire. La sécurité dont il a joui, les ports, les routes, les voies ferrées dont il a usé, l'épanouissement de civilisation scientifique, intellectuelle et morale au milieu duquel il a vécu, tous ces bienfaits ont été pour lui, et pour lui seul. Qu'il en paie donc le prix.

Les profits que ses emprunts pourront encore donner dans l'avenir lui sont également réservés, et n'appartiennent pas davantage à l'annexant. Cette proposition, moins saisissante d'évidence que la précédente, est pourtant également vraie. Un État pauvre et presque barbare fait la conquête d'un État riche et civilisé. On dira bien qu'il est devenu moins pauvre et moins inculte. Mais, au fond des choses, la situation ancienne est bien peu modifiée. Une barrière est tombée, et on trouve un seul État où il y en avait deux. Mais, dans cet État, il y a deux contrées, l'une pauvre et l'autre riche, l'une primitive et l'autre cultivée. La fusion ne se fait pas comme par la baguette d'une fée, il faudra des siècles peut-être pour

l'opérer. Le bénéfice tiré des emprunts ne s'étend donc pas immédiatement à tout l'État annexant : il ne faut pas répartir le fardeau sur toute son étendue. Ne voyons-nous pas en France, nation exceptionnellement homogène, uniforme et centralisée, des régions qui sont de date immémoriale plus riches, plus intelligentes, qui ont plus d'acquis que d'autres? — L'annexion n'est pas la suppression absolue d'un peuple par son mélange avec un autre. Elle ressemble bien plutôt au confluent de deux rivières. L'une prend le nom de l'autre; l'une des deux meurt en géographie, mais souvent le voyageur qui les suit les voit cheminer côte à côte sans confondre leurs eaux, et, bien loin de leur jonction, il distingue encore leur température et leur couleur.

Ainsi tous les avantages provenant des dettes contractées par l'État annexé, l'État qui s'agrandit n'en profite qu'indirectement, par l'intermédiaire du premier, de seconde main, pour ainsi dire.

Il arrive aussi que ces avantages soient nuls; tous les emprunts d'un pays ne sont pas productifs, quelques-uns ont pour cause ses fautes ou ses malheurs. Une politique mauvaise, une gestion financière imprévoyante, des revers militaires ruinent parfois les nations; ils contribuent souvent à les endetter. Un État dans cette situation venant à être annexé, il n'est que juste qu'il en supporte seul les conséquences. L'État qui l'englobe n'a pas à les assumer pour son propre compte. Dans ce cas, d'ailleurs, l'argument du système opposé tombe : il ne profite en rien de ces dettes. Une distinction s'imposerait donc entre les emprunts productifs et les emprunts improductifs. La thèse que nous proposons a l'avantage de supprimer cette distinction.

Pour en finir avec cette réfutation, il nous reste à montrer, comme nous l'avons fait plus haut, qu'on aboutit à une contradiction dans le système que nous critiquons. Nous disions : que ce soit un État endetté que l'on annexe, ou que ce soit une province qui aurait une dette provinciale, dans les deux cas l'annexant s'empare de ses ressources, gage des créanciers, et dans la même mesure. Dans les deux cas, il faut donner la même solution, sous peine de se contredire. — Nous disons maintenant : qu'il s'agisse d'un État, ou qu'il s'agisse d'une province ayant une dette spéciale, dans l'un et l'autre cas, l'État acquéreur profite des avantages conférés par ces dettes, et dans la même mesure. Il faut donner la même solution. Ou bien répartir ce passif sur tout l'État annexant, ou bien le réserver à l'État annexé. C'est ce dernier parti qui est le bon, et l'on a tort d'en adopter un autre dans l'hypothèse qui nous occupe, celle d'annexion totale.

§ **20**. Le double motif d'équité mis en avant pour étayer la doctrine générale manquant en fait, toute raison de grever de ces dettes l'État qui s'agrandit disparaît, et on en revient au grand principe de l'autonomie des États et de leur indépendance réciproque. Un État ne peut jamais, par sa seule volonté, obliger celui qui, plus tard, le conquerra.

Si l'opinion générale n'a pas jusqu'ici, à notre connaissance, trouvé de sceptiques, c'est peut-être parce que chacun la comprend à sa manière. On ne la trouve si acceptable que parce qu'on ne s'entend pas au fond, et qu'il y a obscurité ou confusion dans les mots. Quand on dit que l'annexant succède aux dettes, on peut comprendre qu'il est tenu sur tout son territoire et sur toute sa popu-

lation; on peut comprendre aussi qu'il n'est tenu que comme souverain, et seulement quant au territoire et à la population annexés. En un certain sens, en effet, nous pourrions aussi dire que l'État cessionnaire est tenu des dettes de celui qui a disparu. Nous voudrions dire par là que, des difficultés venant à se produire par exemple à ce sujet, c'est à l'État annexant qu'on adressera des observations diplomatiques; c'est devant ses tribunaux que les créanciers viendront demander condamnation. C'est lui qui lève désormais les impôts pour les solder, ce sont ses agents qui ordonnancent et qui effectuent peut-être les paiements. Le lecteur qui songe à ces changements survenus, n'est point choqué par cette formule. Il ne réfléchit pas qu'ils sont tous extérieurs et n'engagent pas le fond des choses. — Mais la formule est dangereuse, elle prête aux abus, et il faut ou la rejeter, ou du moins se mettre en garde contre elle.

En voici une application. La pratique offre des exemples de traités stipulant que l'annexant succéderait aux charges de l'annexé. Voilà qui est au premier abord contraire au système que nous exposons. On pourrait être tenté de s'en emparer pour le taxer de pure théorie, inappliquée jusqu'ici, peut-être inapplicable. — Mais que veut dire une pareille clause? Les cas d'annexion totale sont peu fréquents. Lorsqu'elle se produit violemment, aucun traité n'intervient d'ordinaire. Lorsqu'elle est pacifique, elle résulte soit d'un plébiscite, soit de quelque congrès où les grandes puissances se partagent les petites. La préoccupation des contractants, ce n'est pas du tout de décider si la dette pèsera comme par le passé sur le pays annexé, ou au contraire sur l'État tout entier qui le reçoit dans son lot. Ce sont des considérations tout à fait étrangères aux

diplomates. Ce qu'ils veulent, c'est que la dette de l'État qu'ils suppriment politiquement subsiste, c'est que les porteurs de rente, et particulièrement ceux qui sont sujets de leurs nations respectives, continuent à toucher régulièrement leurs coupons. L'État attributaire s'engage à tenir la main à ce qu'ils soient payés. On ne lui en demande pas davantage. Il maintiendra, dans le pays qu'il gagne ainsi, les taxes destinées jusqu'alors à assurer le service des arrérages de sa dette, et personne ne soutiendra que le traité est violé. Personne n'élèvera de réclamations diplomatiques parce que ces taxes ne sont pas levées sur l'intégralité de l'État annexant. Lorsque l'Italie s'est constituée par une suite d'annexions de petits États indépendants, le gouvernement Sarde n'a pas agi autrement. Il a continué à lever sur chacun d'eux les impôts nécessaires pour faire face à la dette propre de chacun d'eux. Il ne s'est pas cru obligé de considérer ces dettes comme dettes sardes, mais seulement comme des dettes que la Sardaigne devait faire payer par chacune des anciennes nations débitrices. — Ce n'est qu'en 1861, et pour des raisons de commodité et de convenance d'ordre tout interne, qu'une fusion a été opérée. Si elle n'avait pas été opérée, les principes du droit international public n'en auraient subi aucune atteinte.

§ **21**. Il résulte de tout ce que nous venons de dire, que le pays annexé conserve après l'annexion le passif qui le grevait auparavant. Si donc, parmi ses dettes, il s'en trouvait une envers le pays annexant, cette dette subsisterait. On aurait une ou plusieurs provinces, un ou plusieurs départements, débiteurs de l'État dont ils dépendent désormais. Au contraire, dans la théorie que nous combattons,

on est amené à déclarer la dette du pays annexé éteinte par confusion, car l'annexant, succédant à ses obligations, se trouve alors à la fois créancier et débiteur.

Ce résultat est manifestement choquant, et M. Selosse [1] l'a fort bien vu. Comment la réunion de ces deux États pourrait-elle libérer l'un au détriment de l'autre? Et alors cet auteur fait cette concession, — qui ruine le principe, — à savoir que toutes les dettes du pays annexé envers le pays annexant, survivent à l'annexion. On le voit, c'est la condamnation même de cette idée que les dettes de l'annexé passent à l'annexant.

Il en excepte, et nous ne voyons vraiment pas pourquoi, les dettes qui ont pour cause une contribution de guerre imposée par l'annexant à l'annexé vaincu. Bornons-nous à citer les raisons qu'il donne : « La honte, dit-il, qui résulterait pour le pays conquis d'une imposition de guerre, rejaillirait sur la nation tout entière, et on verrait l'incompréhensible spectacle d'un État victorieux et vaincu vis-à-vis de lui-même!... » ... « D'autre part, les imposer exclusivement, serait violer le principe de droit public d'après lequel les dépenses et les charges se répartissent également entre les différentes parties du territoire. » Mais, à ce compte, pourquoi M. Selosse admet-il la violation de ce même principe lorsqu'il s'agit de lever des impôts pour payer toutes les dettes qui n'ont pas pour cause une indemnité de guerre?

§ **22**. Nous avons hâte d'en venir, ces remarques une fois faites, aux véritables objections.

Le pays annexé va supporter deux dettes! Il fait partie

(1) *Op. cit.*, p. 172.

d'un nouvel État : l'annexant va lever sur lui les impôts qu'il lève sur le reste du territoire. Les taxes frappent les nouveaux sujets comme les anciens ; l'égalité de tous devant l'impôt en raison des ressources de chacun est une règle universelle, et partout rigoureusement appliquée aujourd'hui. — Ces impôts comprennent deux parts : l'une destinée à couvrir, année par année, les frais d'administration générale. De cette portion, je n'ai rien à dire : le pays conquis doit y contribuer. L'autre, pour assurer aux créanciers le paiement de leurs arrérages, peut-être même pour permettre d'amortir le capital. C'est cette seconde portion qui nous intéresse. Les populations annexées en supporteront leur part, dit-on. — D'un autre côté, nous les laissons grevées de la totalité de leur dette nationale antérieure. Ce double fardeau les écrase !

En recherchant la situation faite aux pays annexés au point de vue des dettes de l'annexant, nous faisons une incursion dans le droit interne. Mais elle est nécessaire, car de la solution qu'on donne dépend le sort du peuple conquis. Notre doctrine a pour lui des conséquences bonnes ou injustes qu'il faut bien prendre en considération, et qui peuvent paraître un élément de décision.

Pourtant, quand bien même le pays annexé devrait supporter le double fardeau de toutes ses dettes propres et de sa part dans celles de l'annexant, il ne faudrait pas abandonner notre système. Que le nouveau maître du pays annexé lève sur lui les impôts que bon lui semblera, il n'en sera pas moins, au regard de ses créanciers, débiteur comme devant. On ne peut faire dépendre leur droit de poursuite de la législation fiscale interne du conquérant. Et, en effet, le principe de droit interne qui chargerait ce pays du passif de l'annexant est un principe de contribution ; or, est-ce

qu'une règle de contribution peut jamais réagir sur le droit de poursuite des créanciers?

Voilà pour le droit.

En fait, maintenant, disons tout de suite que le pays annexé ne supportera pas un double fardeau, car la dette du pays conquérant ne pèsera pas sur lui. Qu'on n'objecte pas que le conquérant est le maître, après tout, et qu'en fait il lui imposera fort bien une contribution à sa dette. D'abord ce serait lui qui commettrait l'injustice, ce ne serait pas la théorie que j'expose. Puis il ne la lui imposera pas, surtout si l'opinion que je défends est scientifiquement établie et reçue en doctrine. Ce serait le plus sûr moyen de ne jamais arriver à l'unification, qui est le but poursuivi, le résultat désiré de tout État qui s'étend.

On insiste : l'État annexant fera contribuer l'annexé au paiement de ses dettes. Il fera valoir des raisons tout au moins spécieuses, il alléguera que tous ses sujets, nouveaux comme anciens, profitent des améliorations réalisées par les emprunts qu'il a contractés. Dépenses d'utilité économique, telles que la construction de routes et de voies ferrées. Dépenses pour encourager les sciences et les beaux-arts [1]. Il est bien juste, dit-on, et naturel, puisque les pays annexés doivent recueillir les avantages procurés par ces emprunts, qu'ils supportent les charges destinées au paiement des intérêts et à l'amortissement du capital.

Pour combattre cette idée, il suffit de rappeler qu'il est des emprunts utiles, productifs, et d'autres qui ne le sont pas. De ces derniers, produits de guerres malheureuses, de

(1) On ajoute d'autres frais, comme ceux d'organisation de la police, qu'il faut tout d'abord écarter du débat. C'est une dépense annuelle pour laquelle on ne s'endette pas. Si le fait arrive, c'est une exception sur laquelle il ne faut pas raisonner.

véritables dilapidations souvent, les contrées conquises ne profitent aucunement. L'argument tombe. Est-ce que l'on fera entre les dettes une distinction, plus délicate, plus impraticable qu'aucune autre?

Quant aux emprunts utiles, pour qui donc est le profit? Ne parlons pas des avantages passés, qui peuvent être, qui sont fréquemment plus grands que ceux qui restent à recueillir. On a construit, par exemple, des édifices qui tombent en ruine, on a élevé à grands frais des forteresses démodées. Les populations incorporées n'en jouiront jamais. Ceux dont l'utilité subsiste ne les intéressent guère davantage. On parle de voies de communication, d'établissements consacrés aux cultes, aux sciences et aux arts. Est-ce donc sur leur sol qu'on a ouvert des routes et des chemins de fer? Leurs villes ont-elles plus de cathédrales, d'instituts scientifiques et de musées? Il faut en convenir, l'observation était inexacte. La contrée conquise est dans la situation d'une province pour laquelle son pays n'aurait rien fait pendant tous les siècles de son histoire, qu'il aurait abandonnée à elle-même et réduite à ses seules ressources. Serait-il équitable qu'il voulût la contraindre à payer ses emprunts?

§ **23**. Aussitôt surgit une autre objection, qui trouve toujours beaucoup de crédit en France. Voilà, dans le pays annexant, deux classes d'habitants dans une situation inégale au point de vue de l'impôt. Un premier groupe d'impôts levé sur le territoire annexé et destiné à faire face aux poursuites des créanciers de l'État disparu, et un second groupe d'impôts levé sur l'ancien territoire de l'État annexant, pour payer ses créanciers propres.

La fraction nouvelle, au lieu de prendre sa part du far-

deau commun, paie sa dette spéciale, et l'autre fraction paie sa dette antérieure. Pour un peu, apparaîtrait le fantôme de l'État dans l'État. Il est vrai! Mais si cette situation n'a pas d'inconvénients pratiques, comme je vais essayer de le démontrer, si son seul tort est de contrarier nos idées d'égalité et d'uniformité, pourquoi leur sacrifier la justice?

On pourrait, au premier abord, redouter la complication qui semble résulter de notre système. Nous voulons établir une inégalité fiscale : sur une partie du territoire, on paiera des impôts plus lourds que sur l'autre. Est-il sûr que les exigences pratiques puissent s'en accommoder? N'est-ce pas créer des difficultés nouvelles, et dans l'établissement, et dans la perception des impôts?

Le problème n'est pas si difficile, et la complication n'est pas grande.

Il s'agit, d'une part, de cantonner la dette de l'État annexé dans les limites de sa population et de son territoire. Pour cela, on usera du procédé préconisé par M. Selosse, et qu'on applique lorsqu'on annexe une simple province. Si le pays conquis forme dans l'État annexant une seule circonscription administrative, elle aura son passif, comme nos départements français et nos communes ont le leur. S'il en forme plusieurs, on le divisera entre elles suivant les règles très simples de répartition du passif que j'étudierai à propos des annexions partielles.

Il s'agit, d'autre part, d'empêcher que la dette de l'annexant et la portion d'impôts qui s'ensuit n'empiètent sur le nouveau territoire. Les impôts d'un pays, en effet, peuvent se diviser en deux parts : l'une qui est destinée à assurer le service de la dette, l'autre qui est nécessaire pour faire face aux frais d'administration générale. Eh bien, on sait fort exactement de combien le service de la

dette, non seulement de la dette consolidée, mais de toutes les dettes quelles qu'elles soient, grève le budget. C'est une proportion à établir. Cela représente un quart des impôts, par exemple, ce qui est beaucoup. Les pays annexés seront déchargés d'un quart des impôts qu'ils auraient payés. Ce dégrèvement se fait d'une façon fort simple. Les impôts de répartition, et tous les impôts directs le rendent facile. On diminue ces impôts de la somme nécessaire pour abaisser d'un quart le chiffre total des impôts; de même qu'on augmente d'un autre côté ces mêmes impôts pour permettre aux pays annexés de faire face à leurs dettes antérieures. La complication n'est pas grande. Ainsi, pour continuer l'exemple que nous avons pris, si dans le chiffre total des impôts qui pèsent sur les sujets de l'État acquéreur, le service de la dette entre pour un quart, les populations annexées seront déchargées de ce quart; elles supporteront seulement les trois quarts des impôts qui pèsent sur les anciens sujets de cet État, mais en échange, elles devront payer à elles seules les impôts nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement des dettes de l'État qu'elles constituaient avant l'annexion.

S'il y a là d'ailleurs un germe de difficultés nouvelles, il est largement compensé par les conflits que ce système évite sur d'autres points. Ainsi l'Allemagne nous a pris l'Alsace-Lorraine, franche et quitte de toute dette consolidée, sans doute, mais grevée au contraire d'une part de la dette viagère de la France. Certaines pensions de retraites, notamment, devaient être payées par le gouvernement allemand : toutes celles liquidées avant l'annexion (2 mars 1871). Exception a été faite pour les pensions militaires liquidées après le 19 juillet 1870. L'Allemagne prétendait qu'elle ne pouvait prendre a sa charge des

pensions pour des gens qui avaient porté les armes contre elle. Dans tous les systèmes, je le sais bien, cet argument est inadmissible. Mais dans celui que je propose, il n'aurait même pas pu être invoqué. Si c'eût été l'Alsace-Lorraine, et non pas l'Allemagne, qui eût pris ces pensions en charge, nul doute qu'elle eût pris en même temps les pensions militaires. Et c'était une contestation évitée.

Le système que nous soutenons n'a donc rien d'impraticable, et d'autre part il donne pleine satisfaction à l'équité. Il aboutit en effet à une véritable séparation de dettes. Confondre les deux dettes serait une iniquité, et pour les créanciers, et pour les pays débiteurs.

Pour les créanciers : supposons deux pays, d'importance à peu près égale, qui sont annexés l'un à l'autre; supposons encore que l'un de ces deux pays, bien que très chargé, demeure néanmoins solvable, et que l'autre soit totalement ruiné. De la confusion des deux patrimoines va résulter la débâcle commune. Cela au grand détriment des créanciers de celui qui faisait encore face à ses engagements, car ils ne trouvent plus qu'un débiteur en banqueroute.

Pour les débiteurs : pourquoi, en effet, chacun des deux pays se verrait-il poursuivi par les créanciers de l'autre? Pourquoi serait-il tenu de payer des créanciers avec qui il n'a pas contracté, et pour des emprunts dont il n'a pas profité? Car il n'existe aucune bonne raison, sauf le désir d'égalité et d'uniformité qui n'en est pas une, pour permettre aux créanciers de l'annexé de poursuivre l'annexant, et réciproquement. Si l'un de ces deux pays, par exemple, était arrivé à amortir toute ou presque toute sa dette, serait-il équitable que, malgré les sacrifices faits pour y arriver, il se trouvât de nouveau tenu et poursuivi par les créanciers de l'autre?

§ **24**. Enfin, pour répondre d'avance à une dernière objection qui pourrait être soulevée, le droit pour le créancier de poursuivre, et de poursuivre exclusivement le pays réduit au rôle de simple province, n'a rien de contradictoire avec les solutions généralement données à propos des effets de l'annexion sur les traités. Ou plutôt, s'il y a contradiction, elle s'explique par de bonnes raisons.

Les traités de l'État annexé prennent fin, et ceux de l'État annexant s'y trouvent substitués. Ainsi l'État incorporé avait des engagements pécuniaires, et des engagements par traité. Il est délié en principe des traités qu'il a passés, tandis qu'il reste chargé du fardeau de ses dettes. La confusion des deux États s'opère pour les premiers, elle n'a pas lieu pour les secondes. A quoi cela peut-il tenir?

Cela tient à d'impérieuses nécessités pratiques. Rien de plus simple que de régler, ainsi que nous l'avons fait, la poursuite des créanciers des deux fractions, ancienne et nouvelle, de l'État qui s'est agrandi; chacune n'étant tenue que de sa dette propre. — Il est impossible, au contraire, pour l'annexant, de réserver à l'application de ses traités un champ limité sur son territoire. Pour les traités politiques, il faut bien qu'ils embrassent tout le territoire; comment fractionner, par exemple, un traité d'alliance? Il ne peut qu'obliger l'annexant tout entier, avec sa nouvelle conquête. — Quant aux traités de commerce, comment pourrait-on laisser en dehors d'eux le pays annexé? Ce serait créer des douanes intérieures, qui seraient le plus sûr obstacle à l'unification.

§ **25**. Il est un cas où la solution que nous avons soutenue est universellement admise. C'est celui où l'annexion a lieu, non pas au profit d'un État unitaire comme la

France, mais au profit d'un État fédéral. Le pays annexé conserve alors sa dette. C'est qu'il apparaît clairement à tous les yeux qu'il peut fort bien continuer d'être débiteur. En effet, il ne perd pas sa souveraineté, du moins sa souveraineté intérieure.

Lorsqu'en 1843, le Texas est devenu l'un des États de l'Union américaine, il a été expressément stipulé qu'il conserverait sa dette (1). Il était dit, en effet, dans une résolution du congrès américain du 1er mars 1845, que le Texas, après avoir remis à l'État fédéral toutes ses fortifications ainsi que tous les objets pouvant servir à sa défense, conserverait tous les fonds publics, les taxes et les créances de toute espèce lui appartenant, et garderait également toutes les terres incultes et vacantes se trouvant dans ses limites, pour les appliquer au paiement de ses dettes, et que, dans aucun cas, lesdites dettes ne pourraient être mises à la charge du gouvernement des États-Unis.

« De tout ceci, » dit M. Cabouat après avoir reproduit la théorie que nous avons combattue, « il ne faudrait pas conclure, d'une manière absolue, que l'État annexant dût toujours succéder à la totalité des dettes grevant les pays réunis; cette succession dépend elle-même de la nouvelle condition politique de ces pays ; pour qu'un tel résultat se produise, il est nécessaire qu'une constitution unitaire donne au nouvel État le moyen de percevoir leurs impôts et leurs revenus. Que si les différentes provinces, unies entre elles par un lien fédératif, conservent une autonomie complète et, par suite, avec la charge de subvenir à leurs dépenses particulières, le droit de gérer leurs

(1) Calvo, *Le droit intern. théor. et prat.*, t. I, p. 248. — Dudley-Field, art. 22. — Lawrence, t. I, pp. 210 et s. — Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, pp. 179 et s.

finances, aucune raison n'existe pour imposer au pouvoir fédéral la responsabilité d'obligations qu'il n'a pas personnellement contractées. »

Nous savons ce qu'il faut penser de cette distinction : il faut l'écarter sans hésiter, car aucun motif n'existe non plus, si l'État est unitaire, pour mettre à sa charge les dettes des pays qu'il s'incorpore.

§ **26**. Le partage d'un pays, tel que le partage de la Pologne, doit-il être rangé parmi les annexions totales, ou au nombre des annexions partielles?

Au premier abord, on pourrait croire qu'il constitue une annexion partielle. Chacune des puissances copartageantes, en effet, ne prend qu'un lambeau de ce pays. De plus, et par voie de conséquence nécessaire, il faudra bien fractionner sa dette et la répartir comme on l'a fait pour le territoire et la population eux-mêmes.

C'est cependant bien là, malgré tout, une annexion totale. Au lieu d'être absorbé par une seule puissance, ce pays l'est par plusieurs. Mais voilà qui est fort indifférent à son point de vue; pour lui, c'est tout un : dans les deux cas, il perd sa souveraineté, il disparaît : son territoire et ses nationaux sont divisés entre plusieurs États, sa dette se partage aussi, c'est fort exact. Mais c'est absolument comme si, annexé à un seul État, il formait dans celui-ci plusieurs provinces ou plusieurs départements. Sa dette se diviserait entre ces circonscriptions, ainsi que nous le montrerons. De même ici sa dette ne pèsera point sur les États copartageants, comme nous l'avons vu : elle se partagera entre les différentes fractions de son territoire. Dans les deux hypothèses, la situation est identique, et nous sommes en présence d'une annexion totale.

SECTION II.

Droit de contribution : qui supporte définitivement le fardeau des dettes du pays annexé.

§ **27**. Cette question naîtrait pour ceux qui admettent, comme on le fait généralement, un droit de poursuite contre l'État annexant lui-même. Celui-ci n'aurait-il pas un recours contre les populations nouvellement conquises? Recours dont l'effet serait de reporter tout le poids du passif sur ceux qui l'ont créé, en définitive, qui l'ont originairement accepté et consenti; sur ceux qui l'ont rendu nécessaire par leur gaspillage ou la témérité de leurs entreprises; ou bien si ces emprunts ont été une œuvre de bonne administration, sur ceux qui ont bénéficié directement des améliorations réalisées, et qui en ont tiré le profit le plus clair. Voilà ce que nous aurions à nous demander si nous avions adopté la théorie courante. Encore serait-ce là une question de pur droit interne, et qui échapperait par conséquent à notre examen.

Mais bien loin de là, nous n'avons admis de poursuite que contre le pays annexé. La cession de territoire, phénomène indépendant de la volonté des créanciers, où ils n'étaient point parties et qu'ils n'ont point acceptée, n'a pas pu modifier leurs droits, avons-nous dit. C'est donc au pays annexé, devenu simple province du conquérant, à les payer. Dès lors tout en restera là.

On ne saurait songer, en effet, à accorder un recours au pays annexé contre l'annexant. Toutes les raisons que nous avons dû développer à propos du droit de poursuite

se retrouveraient ici pour nous décider à le lui refuser : n'est-ce pas lui-même qui a contracté ces dettes? N'ont-elles pas leur cause, soit dans des contrats d'emprunt sages et productifs, dont il a eu tout le bénéfice immédiat, soit dans des malheurs ou des fautes dont il doit seul porter le poids? Pourquoi l'annexion le libérerait-elle, tandis qu'elle ne libère aucunement la province qui a une dette provinciale, ni la commune qui possède un passif communal?

Ainsi donc la contribution se confond avec la poursuite, car le débiteur poursuivi, qui est ici la population annexée, doit supporter définitivement la dette.

CHAPITRE III.

DES DETTES SPÉCIALES A LA FRACTION DE TERRITOIRE QUI EST ANNEXÉE, EN CAS D'ANNEXION PARTIELLE.

§ **28**. Avant d'étudier les effets de l'annexion partielle sur les dettes de l'État démembré, il faut dire quelques mots de ses effets sur les dettes particulières à la province annexée.

Dans tous les pays civilisés, le territoire se divise et se subdivise en circonscriptions administratives, dont quelques-unes, sinon toutes, jouissent de la personnalité morale. Suivant les contrées, ce sont des provinces, des comtés, des districts, des cantons, des villes, des paroisses, qui ont des biens, des créances, des dettes. En France, les départements et les communes ont leur patrimoine, et, par conséquent, leur passif. Certaines grandes villes, notamment, ont des dettes très considérables, se chiffrant par dizaines, quelquefois par centaines de millions. Ces dettes sont dites particulières, spéciales, parce qu'elles n'engagent que la circonscription administrative, quelle qu'elle soit, et non pas l'Etat; elle est seule à en supporter le fardeau, que personne ne partage avec elle. — A côté de celles-ci, mais très distincte, se trouve la dette nationale, qui grève l'État tout entier, et dont les provinces, les départements, les communes, etc., supportent naturellement leur part.

Survienne une cession partielle de territoire, deux questions bien différentes se poseront. Que deviennent les dettes particulières des portions cédées? Que devient la dette générale de l'État démembré?

Sur la première de ces deux questions, tout le monde est d'accord [1]. Il s'agit d'une dette spéciale à la parcelle détachée, donc elle n'intéresse ni l'un ni l'autre des deux États en présence. Le cédant n'en était point tenu, il n'en est point déchargé. Le cessionnaire acquiert la parcelle comme elle était, c'est-à-dire grevée de la dette : il n'a point à s'en grever lui-même. — Nous n'aurons donc à enregistrer ici aucune des controverses, aucune des divergences de vues qui s'accusent à propos de la dette nationale.

En ce qui concerne, en effet, la dette générale de l'État démembré, on se demande si celui-ci en reste tenu dans son entier, ou s'il en est, au contraire, partiellement déchargé par le fait même de son amoindrissement. — Pour ce qui est, au contraire, des dettes propres à la fraction annexée, en aucune mesure elle ne saurait en être exonérée; on ne comprendrait même pas qu'on fût tenté d'en faire deux parts. Elle en conserve donc entièrement le fardeau.

De plus, en ce qui touche la dette générale de l'État cédant, nouveau débat entre ceux qui admettent le fractionnement de cette dette. Ils en laissent une partie à cet État. Mais l'autre fraction de la dette, faut-il l'attribuer à

(1) Nous supposons ici que l'annexion porte sur la totalité d'une circonscription. C'est une commune, un département, une province ou plusieurs qui est détaché ou qui sont détachés d'un État pour aller à un autre. C'est donc l'annexion partielle d'un État, mais l'annexion totale d'une province. Nous parlerons plus loin de la cession d'une partie de commune seulement, ou d'une partie de département ou de province.

l'État cessionnaire? Ne faut-il pas plutôt en charger la portion de territoire cédée? — Pour la dette particulière au territoire annexé, aucun doute, aucune discussion ne s'élève et ne peut s'élever; elle lui reste spéciale sous son nouveau souverain, comme elle était spéciale sous l'ancien.

§ **29**. Pourquoi faut-il que nombre d'auteurs, et des plus considérables, apportent dans cette matière une rare incorrection de langage? Tous sont unanimes, ai-je dit; à les lire, on aurait peine à le croire, — au premier abord du moins, — car plusieurs disent à peu près le contraire de ce qu'ils voudraient évidemment dire. Une vérité reconnue de chacun, c'est que les dettes propres des provinces annexées restent propres à ces provinces, après comme avant la cession. Elle ne change pas un iota au passif de l'une ni de l'autre des deux puissances intéressées. Or, beaucoup d'écrivains croient exprimer cette vérité en disant : « L'annexant *prend à sa charge* les dettes spéciales des territoires cédés. » Dans leur pensée, pourtant, l'annexant ne se charge de rien; ils ont seulement voulu écrire : « Il acquiert des provinces qui restent chargées de leurs dettes spéciales. »

On peut adresser ce reproche à Blunschli, entre autres. Dans son *Droit international codifié*, à la note de l'article 48, il nous dit : « Il (le royaume d'Italie) ne prend la place de l'Autriche qu'en ce qui concerne les obligations et droits locaux des provinces autrichiennes acquises par lui, par exemple les dettes lombardo-vénitiennes. Lors de la cession de la Vénétie à l'Italie, *ces dettes seules furent mises à la charge de l'Italie*, qui n'eut point à prendre sur elle le remboursement d'une quote-part de la dette générale de l'empire d'Autriche. »

Détachée du contexte qui l'éclaire et la corrige, la proposition qu'on lit semble indiquer que la dette nationale de l'annexant est enflée de tout l'appoint des dettes particulières aux provinces qu'il englobe. Le malheur veut que précisément ces phrases soient détachées et citées à part par plusieurs publicistes qui les comprennent mal, et qui propagent ainsi des erreurs.

Il en est d'autres qui ne s'y laissent prendre qu'à moitié. On trouve, par exemple, dans le *Répertoire général alphabétique du droit français,* de M. Fuzier-Herman, v° *Annexion,* n° 169, ce singulier passage :

« Enfin, l'État annexant doit répondre des dettes spéciales à la province qu'il s'adjoint; *ce n'est là, d'ailleurs, ordinairement, qu'une substitution de pure forme;* car, en fin de compte, ces dettes continueront de grever cette province; le seul effet de cette subrogation sera, tout au plus, de changer la personne tenue du paiement au cas d'insolvabilité du débiteur principal. »

Le rédacteur anonyme du *Répertoire* a été évidemment trompé par les expressions imprécises ou vicieuses que nous critiquons. Puis il a fort bien vu que la dette reste propre à la province, en définitive, et ne passe point à l'annexant.

Et alors il écrit cette phrase bien curieuse : « Ce n'est là qu'une substitution de pure forme. » Dès l'instant que l'État cédant n'a rien à faire dans cette dette, que l'État cessionnaire est non moins hors de cause, il ne peut être question d'aucune substitution, pas plus de forme que de fond! Voilà la simple vérité.

Ce n'est pas tout. Cherchant un sens à cette formule, qui n'en a pas, qui est d'une manifeste inexactitude, il en trouve un, et il le hasarde timidement.

« L'État annexant doit répondre des dettes spéciales à la province qu'il s'adjoint. » Cela ne peut signifier, se dit-il, et encore « *tout au plus* », qu'une chose : au cas où la province, débitrice principale, serait insolvable, ce serait l'État cessionnaire qui serait tenu subsidiairement, et non plus l'État cédant.

Voilà l'explication trouvée! Elle est arbitraire, et il était impossible qu'elle ne le fût pas.

L'auteur semble faire de l'État démembré une véritable caution de ses provinces, responsable en cas d'insolvabilité de celles-ci. Cette obligation subsidiaire passerait à l'annexant, qui deviendrait ainsi débiteur accessoire aux lieu et place de l'État démembré. D'où vient cette idée de cautionnement? Je ne sache pas que le gouvernement français, par exemple, soit jamais obligé de payer les dettes de ses départements ou de ses communes, même en cas d'insolvabilité.

Cet aperçu doit donc être laissé de côté. Mais il est à regretter que l'expression trahisse si souvent la pensée des jurisconsultes, dans cette matière. Elle est fort simple au fond, et les incorrections des écrivains, surtout des écrivains étrangers, la rendent obscure au premier abord.

§ **30**. Nous avons posé en principe que les dettes personnelles des pays annexés n'intéressent en rien l'État annexant. Elles restent dettes provinciales, départementales ou communales, elles ne deviennent pas dettes d'État. — Mais si l'on est unanime à le reconnaître, il règne chez les auteurs une incertitude fâcheuse sur la définition même des dettes personnelles aux pays annexés. Il est

pourtant bien nécessaire de préciser de quelles dettes on entend parler.

Il y a, pensons-nous, trois groupes de dettes, que l'on ne distingue pas toujours assez, et qu'il importe cependant de ne pas confondre :

1° Les dettes *spéciales* du territoire cédé, c'est-à-dire celles qu'il a lui-même contractées. Telles sont celles qui dérivent des emprunts émis par une ville ou un département, les indemnités dues à raison d'expropriations faites par ces personnes morales, ou à raison de dommages causés par les travaux publics entrepris par elles ; les traitements dus aux fonctionnaires départementaux ou municipaux, lorsqu'ils sont payés sur les fonds particuliers du département ou de la commune, etc., etc.

2° Les dettes *relatives* à la province cédée, c'est-à-dire celles qu'elle n'a point, il est vrai, contractées elle-même, mais que l'État démembré a contractées dans l'intérêt de cette province. Par exemple, les dettes motivées par l'exécution de certains travaux publics, de l'État sans doute, mais sur les territoires annexés.

3° Les dettes *hypothécaires* grevant la portion cédée. On entend par là des dettes pour sûreté desquelles l'État a donné spécialement en gage, soit des biens se trouvant sur le territoire annexé, soit certains impôts qu'on y lève. C'est ainsi que certaines dettes d'un État sont parfois accompagnées pour plus de sûreté du droit réel d'hypothèque sur une forêt domaniale, ou encore sur le rendement des impôts d'un département ou d'une commune. C'est l'État, sans doute, qui est débiteur, mais le créancier a le droit d'être payé sur ces ressources particulières, de préférence à tout autre.

Beaucoup d'écrivains embrassent ces trois sortes de dettes

sous le nom commun de dettes locales, et les mettent les unes comme les autres à la charge de la province cédée. Nous proposerons au contraire de distinguer entre ces trois groupes. Ces deux dernières classes de dettes sont des dettes de l'État démembré, et non pas du pays annexé. Ce n'est donc pas le lieu d'en traiter ici. Elles trouveront leur place marquée lorsqu'il s'agira des dettes de la nation cédante. Les particularités qu'elles présentent les feront ranger dans une catégorie à part.

§ **31**. Quant au premier groupe, celui des dettes spéciales ou personnelles au territoire cédé, que plusieurs jurisconsultes appellent aussi *dettes hypothéquées* sur le territoire cédé, aucun doute ne s'élève. Ce lambeau de pays, province, département ou simple commune, était débiteur avant l'annexion, il le reste après, car avant comme après, il constitue une personne civile bien distincte de l'État auquel il appartient. Le changement de souveraineté dont il a été l'objet ne peut rien changer à la consistance de son patrimoine et de ses dettes. Telles elles étaient, telles elles demeurent.

Si l'on suppose que l'annexion porte sur un territoire de quelque importance, elle atteindra un grand nombre de ces personnes morales.

Pour commencer par les plus petites de ces unités administratives, toutes les communes cédées passeront sous l'autorité de la nouvelle puissance avec tout leur passif. J'en dirai autant des unités plus grandes, telles que le canton ou l'arrondissement (dans les pays où ils ont la personnalité civile), des départements et des provinces.

Mais l'annexion peut avoir pour effet de couper en deux ces unités plus importantes, tandis qu'on ne scinde guère

en fait une simple commune. De là, pour les premières, une nouvelle question. Imaginons une cession portant sur une portion de département ou de province seulement. Que va devenir le passif de ce département, de cette province? Il faudra évidemment le diviser entre les deux fractions ainsi formées. Il serait injuste, en effet, au cas où un département ou une province se seraient endettés, de laisser la charge de la dette dans son entier à la fraction de ce département ou de cette province qui reste à son ancien souverain. Cette injustice, on ne la commet pas, lorsque ces circonscriptions sont scindées pour former deux circonscriptions nouvelles ressortissant toutes deux de la puissance dont elles faisaient partie avant leur division, ainsi lorsqu'un acte de l'autorité crée deux communes distinctes là où il n'y en avait qu'une. D'ailleurs si l'on divise la dette de l'État démembré en cas d'annexion partielle, comme le font la majorité des auteurs, pourquoi ne pas diviser la dette locale si le démembrement coupe en deux une province ou un département en même temps que l'État lui-même? Ainsi, en 1871, on démembrait la Lorraine en même temps que la France.

Comment et sur quelles bases opérer cette division de la dette locale? Exactement comme on doit le faire pour la dette de l'État démembré lui-même. Nous n'avons donc qu'à renvoyer à ce qui sera dit plus loin. La situation est tout à fait la même, sauf la question de proportion. A l'État, débiteur de la dette nationale, on enlève par exemple un vingtième de son territoire, de sa population et de sa richesse; à la province, tenue de la dette provinciale, on en enlève la moitié : le lambeau détaché supportera un vingtième de la première, et la moitié de la seconde.

C'est à la fois l'annexion partielle d'un État et l'annexion

partielle d'une province. Pour la dette de l'État et pour la dette de la province, l'identité de solution s'impose; et tous ceux qui divisent en pareil cas la dette provinciale, devraient diviser également la dette nationale. Cependant le fractionnement de la dette locale n'a jamais été contesté, à notre connaissance, ni en doctrine, ni dans la pratique. Le fractionnement de la dette générale l'a été au contraire bien souvent. C'est une bizarre inconséquence. On allègue que l'État amoindri subsiste après son démembrement, et n'en est pas moins une personne juridique complète, qui peut et doit rester tenue de toutes ses obligations. On en pourrait dire autant de la province, car elle aussi, quoique amoindrie, reste province, et pourtant on ne le dit pas, et avec grande raison. S'il fallait donner le motif de cette contradiction, je le trouverais dans ce fait que la diminution subie est, en général, peu de chose pour l'État, mais énorme pour la province. Aussi l'injustice qu'il y aurait à les laisser tous deux chargés de leur passif entier n'apparaît guère pour le premier; elle devient saisissante lorsqu'il s'agit de la seconde.

§ **32**. Le fractionnement du territoire annexé soulève une autre difficulté. Ce territoire formait bien, par hypothèse, une unité spéciale chez l'État démembré. C'était, si l'on veut, l'une de ses provinces. Mais l'annexant ne connaît pas, dans son organisation administrative, d'unités aussi importantes, et il juge bon, après la conquête ou la cession, d'en faire plusieurs personnes morales distinctes; par exemple, cette province prend la forme de deux ou trois départements français, de six ou sept cantons suisses. La dette provinciale va devenir une dette départementale ou cantonale, à répartir entre ces départements ou ces can-

tons. D'après quels principes et sur quelles données opérer cette répartition?

Sur ce point, trois systèmes ont été soutenus : on s'attachera soit à l'étendue du territoire compris dans chacune des nouvelles unités, soit à leur population, soit enfin au chiffre d'impôts qu'elles paient respectivement. Ce n'est point, il est vrai, à propos de l'hypothèse qui nous occupe que ces trois opinions se sont fait jour. C'est au sujet du fractionnement d'un État en plusieurs États souverains, de sorte qu'après la dislocation, aucun d'eux ne peut prétendre représenter à lui seul l'ancien. Mais sauf qu'il ne s'agit pas d'un État, le cas est le même, et le rapprochement est juste.

Nous ne discuterons pas ici ces trois solutions, car nous les retrouverons plus loin. La même controverse s'est élevée, en effet, sur la répartition entre l'État cessionnaire et l'État cédant de la dette nationale de ce dernier. C'est à ce propos que nous examinerons les divers *criteria* proposés. Disons tout de suite que nos préférences sont pour le troisième. On s'attachera, pour faire cette répartition, au chiffre d'impôts payés par chacune des unités appelées à se partager la dette provinciale.

§ **33**. Nous avons eu l'occasion de dire, en citant un passage du *Répertoire* de M. Fuzier-Herman, que jamais un État n'est aucunement garant ni caution de plein droit des dettes de ses provinces.

Mais un pareil cautionnement pourrait résulter d'une convention spéciale avec le créancier. Il pourrait arriver qu'en fait l'État se fût porté garant des obligations contractées par l'un de ses départements ou l'une de ses communes.

Puis cette unité administrative, — supposons que ce soit une province, — vient à être annexée à un autre État. Il y a là deux obligations, l'une principale, celle de la province cédée, l'autre accessoire, celle de l'État démembré. Nous connaissons le sort de la dette principale : la province annexée en est tenue comme auparavant. Mais que devient l'obligation accessoire?

Un premier point est certain : l'annexant n'est jamais tenu des dettes de l'État démembré. Nous l'avons démontré en cas d'annexion totale, il faut en dire autant de l'annexion partielle. Ce qui est vrai des obligations principales de l'État démembré, est vrai aussi de ses obligations accessoires; l'État cessionnaire y reste étranger. Donc les créanciers n'auront aucun recours contre l'annexant, en cas d'insolvabilité de la province. Ce qui est, par parenthèse, le contraire de la solution avancée par le rédacteur du *Répertoire* cité plus haut.

Mais ces créanciers avaient un recours contre l'État démembré. Ce recours, qu'est-il devenu?

Comprenons bien d'abord cette action subsidiaire du créancier, et contre qui elle porte. Ce n'est pas contre tout l'État caution, c'est seulement contre l'État caution, déduction faite de la province débitrice principale. On n'est pas à la fois débiteur principal et caution. Cette province n'est donc aucunement tenue de l'obligation subsidiaire, ce qui, d'ailleurs, n'aurait aucune utilité pour le créancier; car si elle est insolvable comme débitrice principale, elle le sera tout autant comme caution. Ainsi l'action principale du créancier frappe la province, et l'action subsidiaire atteint uniquement le reste de l'État dont elle fait partie.

Après l'annexion, le recours du créancier va donc s'exercer sur la partie de l'État démembré qui a gardé

son indépendance. Le problème reçoit ainsi une solution des plus simples. En somme, rien n'est changé à l'ancien ordre de choses. La province était débitrice principale, et son annexion l'a laissée telle. L'État était tenu en seconde ligne, et son démembrement n'a pas modifié sa situation.

La partie cédée, supposons-le, n'a pas pu faire face à ses engagements. L'État démembré a dû payer pour elle. Le droit commun du cautionnement reçoit ici son application. Il pourra se retourner contre son ancienne province revenue à meilleure fortune.

§ **34**. Nous avons supposé jusqu'ici l'annexion portant exactement sur la province tenue principalement : ni plus, ni moins.

Si c'était une partie seulement de cette province qui était cédée, la question ne se compliquerait guère. Passons rapidement en revue les diverses actions qui peuvent prendre naissance.

L'action principale du créancier va se diviser, puisque la province, qui est débitrice de première ligne, s'est divisée. Les règles de cette division seront exposées plus bas.

L'action subsidiaire de ce créancier reste entière. Avant l'annexion, elle portait contre l'État tout entier, moins la province tenue principalement. Après l'annexion, elle porte contre ce même État, moins la fraction de province qui lui reste. Le débiteur accessoire n'a pas changé.

S'il paye, son action récursoire va porter, et contre la partie de province qu'il a conservée, et contre la partie qu'il a perdue. Cette troisième action se divise comme la première.

Dans tout ceci, aucune difficulté. Dès l'instant que la province débitrice se fractionne, il n'y a qu'à fractionner,

soit l'action du créancier contre elle, soit le recours de l'État caution qui a payé pour elle. Tout se passe comme si, en droit privé, un débiteur principal était décédé, laissant deux héritiers, pour parts égales ou inégales.

Si l'une des fractions de la province divisée devenait insolvable, l'autre ne serait point tenue de sa part. Le créancier ne pourrait s'adresser, pour cette part, qu'au garant. Et si celui-ci paye, il n'aura de recours que vis-à-vis de la partie de province qui n'a pas fait face à ses engagements. En d'autres termes, les deux fractions de provinces, la répartition de la dette entre elles une fois opérée, sont indépendantes l'une de l'autre, comme le sont deux héritiers d'un même débiteur.

Enfin, une dernière hypothèse peut se présenter. Une province a une dette spéciale, l'État dont elle dépend s'en est porté garant; puis cette province vient à être cédée à un autre État, non pas seule, mais avec une ou plusieurs autres.

Nous n'avons rien à dire de la dette principale : elle reste propre, on le sait, à la province qui l'a contractée. Mais l'obligation accessoire atteint à la fois, et les autres provinces annexées, et la partie de l'État démembré qui conserve son indépendance.

Cette obligation accessoire se répartira. C'est là une dette nationale, en somme; une dette nationale dont est exempte la province qui doit principalement. Cette province est donc exclue de la répartition. Mais entre toutes les autres fractions de l'État démembré, la division s'opérera. Les règles de la répartition seront posées à propos des dettes nationales. En résumé, c'est ici la caution qui se fractionne. Tout se passe comme si, en droit privé, une caution venait à décéder, laissant plusieurs héritiers pour

parts égales ou inégales, plus probablement, inégales.

De même encore, si la province étant insolvable, ces diverses cautions viennent à être poursuivies, ce seront plusieurs actions récursoires qui pourront être exercées contre cette province, une fois revenue à meilleure fortune.

§ **35**. On pourrait citer un grand nombre de documents diplomatiques qui ont fait application des principes que nous venons de défendre. Les annexions partielles, en effet, ne sont pas rares. Très fréquemment aussi les parcelles annexées ont leurs dettes particulières; il a donc fallu s'expliquer bien souvent sur leur sort. Je n'en citerai que quelques exemples.

Le traité de paix signé à Paris, le 30 mai 1814, entre la France vaincue et les puissances alliées, nous enlevait de grands territoires, soit pour les rendre indépendants, soit pour les restituer aux États à qui ils avaient appartenu, soit enfin pour les donner à d'autres États qui ne les avaient jamais eus. L'article 21 stipule ainsi qu'il suit :

« Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France (il faut entendre avant tout par là les dettes contractées par ces pays eux-mêmes avant leur annexion), ou contractées pour leur administration intérieure, *resteront à la charge de ces mêmes pays*. Il sera tenu compte, en conséquence, au gouvernement français, à partir du 22 décembre 1813, de celles de ces dettes qui ont été converties au Grand-Livre de la dette publique de France. Les titres de toutes celles qui ont été préparées pour l'inscription et n'ont pas encore été inscrites, seront remises aux gouvernements des pays respectifs. Les états de toutes ces dettes seront dressés et arrêtés par une commission mixte. »

Tout ce qui est relatif, dans cet article, à l'inscription de ces dettes sur le Grand-Livre de France, importe peu. Il ne faudrait pas en conclure qu'il s'agit là d'une partie de notre dette nationale, que l'on met à la charge des pays arrachés à la France. Non pas! S'il en était ainsi, c'est une quote-part, une fraction aliquote des dettes françaises qu'on leur aurait imposée. Pour déterminer cette fraction, on se serait fondé sur l'importance relative du territoire enlevé et de celui que nous conservions, ou sur le chiffre d'habitants de ces territoires, ou sur leur richesse. On eût adopté, en un mot, un critérium, quel qu'il fût. Tout au contraire, les dettes qui restent à la charge de ces pays sont celles « spécialement hypothéquées *dans leur origine,* sur les pays qui cessent d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration intérieure. » Ce qui démontre bien qu'il s'agit des dettes spéciales à ces provinces, au moins originairement. La fusion dans la dette française, si elle avait eu lieu, avait du reste duré si peu de temps qu'on jugeait bon de n'en pas tenir compte.

Lorsque l'Autriche dut abandonner la Lombardie et la Vénétie, les dettes particulières de ces deux provinces les suivirent aussi sous leur nouveau souverain. Elles formaient anciennement un royaume distinct, le royaume lombard-vénitien, qui avait ensuite été absorbé par l'Autriche. Mais, soit à titre d'État indépendant, soit à titre de simple province de cette puissance, il avait contracté différentes dettes et se trouvait grevé d'un passif spécial. Survint la guerre d'Italie de 1859 et le traité de Zurich qui la termina. Ce traité, qui porte la date du 10 novembre de la même année, opérait la cession de la Lombardie par l'Autriche à la France, et par celle-ci à la Sardaigne. Les dettes du pays lombard-vénitien furent alors partagées entre

l'Autriche et la Sardaigne, disait incorrectement le traité, mais dans le fond des choses, entre les deux fractions de l'ancien royaume ainsi scindé. La proportion était de trois cinquièmes pour la Lombardie, de deux cinquièmes pour la Vénétie. Il fallait partager ainsi les dettes et notamment le passif de la banque nationale appelée le *Monte Lombardo-Veneto*. L'article 7 stipulait, en effet, ce qui suit :

« Le nouveau gouvernement de la Lombardie prendra à sa charge les trois cinquièmes du Monte Lombardo-Veneto. Il supportera également une portion de l'emprunt national de 1854, fixée entre les hautes parties contractantes à quarante millions de florins. »

Et l'article 8 :

« Une commission internationale sera nommée pour procéder à la liquidation du Monte Lombardo-Veneto; le partage de cet établissement s'effectuera en prenant pour base de la répartition trois cinquièmes pour le nouveau gouvernement, et deux cinquièmes pour l'Autriche... »

Suivaient des dispositions relatives au partage de l'actif : fonds d'amortissement, caisse de dépôts, qui sortent du cadre actuel de notre sujet.

La Vénétie ne devait pas être longtemps séparée de la Lombardie. En 1866, survint la guerre entre l'Autriche d'une part, la Prusse et l'Italie de l'autre. Après Sadowa, deux traités signés à Vienne les 24 août et 3 octobre 1866 donnaient la Vénétie à l'Italie. Ils décidaient que cette puissance prendrait à sa charge la partie du Monte Veneto qui était restée à l'Autriche d'après le traité de Zurich; qu'elle prendrait aussi à son compte la partie de l'emprunt de 1854 afférente à la Vénétie. On sait que depuis 1859

elle était chargée déjà de l'autre partie, correspondante à l'acquisition de la Lombardie.

§ **36**. Il est à remarquer que l'on retrouve dans le langage diplomatique l'obscurité, l'incorrection que nous avons signalée sous la plume des auteurs. Il semblerait, à la lecture des passages qui viennent d'être cités, que la Sardaigne d'abord, l'Italie ensuite, fussent tenues du passif de la Lombardie et de la Vénétie. Tandis qu'il n'en est rien en réalité. La Sardaigne, et plus tard l'Italie n'ont pas souffert directement de ces dettes : elles n'ont pas grossi le passif national. Provinciales elles étaient, et provinciales elles sont restées. La jurisprudence italienne l'a décidé bien des fois, souvent même implicitement. Dans plusieurs cas, en effet, ces provinces ne soutenaient même pas être libérées par le fait de leur annexion, et les arrêts tablent là-dessus comme sur un point non contesté. Il faut signaler ce fait, et rappeler quelques-uns de ces arrêts de jurisprudence, pour bien montrer que les dettes des pays annexés leur restent particulières si elles l'étaient avant l'annexion; que la pratique, bien loin d'être contraire à cette doctrine, comme on pourrait le croire à la lecture des traités, en a toujours fait l'application.

En 1848, la Lombardie et la Vénétie, alors autrichiennes, s'étaient révoltées contre cette puissance. L'Autriche, après avoir réprimé la révolte, fit occuper militairement les deux provinces, et mit à leur charge l'entretien de l'armée d'occupation. Les frais de cet entretien devaient être répartis entre elles suivant les règles ordinaires en matière d'impôts. Diverses fournitures furent en conséquence livrées aux troupes par les communes

occupées, moyennant un droit de recours qui leur était reconnu au cas où leur part contributoire aurait été dépassée.

En fait il arriva que les communes vénitiennes excédèrent leur part. La répartition fut faite par une commission nommée à cet effet, et elle fut approuvée par le gouvernement autrichien par décret du 17 novembre 1858.

Il en résultait que la Vénétie était créancière de la Lombardie de 3.336.000 lires, d'où réclamation au pouvoir central en 1859, pour obtenir paiement. C'était bien là une dette de province à province, par conséquent une dette spéciale s'il en fut.

Mais cette même année la guerre éclatait, et se terminait par le traité de Zurich, qui faisait de la Lombardie une province sarde. En 1866, nouvelle annexion, qui donne la Vénétie à l'Italie.

Or, une fois italiennes toutes deux, ces provinces entrèrent en procès; la Vénétie réclamant à la Lombardie les 3.336.000 lires. Elle perdit devant la cour de Milan, mais obtint gain de cause devant la Cour de cassation de Turin. Les motifs de ces arrêts n'ont pas directement trait à notre sujet, et nous entraîneraient trop loin. Mais ce qu'il importe de retenir, c'est que devant aucune de ces juridictions on n'a prétendu que la dette eût été éteinte. Il n'a pas été question de novation, ni par changement de créancier, ni par changement de débiteur. Par changement de créancier, lorsque la Vénétie, créancière, fut incorporée à l'Italie, et par changement de débiteur, lorsqu'antérieurement, la Lombardie débitrice était passée à la Sardaigne, transformée peu après en royaume d'Italie. Le lieu de créancière à débitrice n'a point disparu entre les intéressées; ni par la réunion de la Lombardie à la

Sardaigne, en confondant la dette de cette province avec la dette sarde, ni par la réunion de la Vénétie à l'Italie, en confondant la créance de cette seconde province parmi celles que pouvait avoir le royaume d'Italie. La Lombardie n'a donc point abusé de la lettre du traité de Zurich, qui mettait ses dettes *à la charge* de la Sardaigne.

Voici un nouvel arrêt rendu à propos de la liquidation des charges imposées à la suite de l'insurrection de 1848 à la Lombardie et à la Vénétie (1).

Au moment de la répartition opérée par la commission spéciale, la ville de Crémone avait été déclarée débitrice. Cependant elle ne payait pas sa part contributive; il fallait l'obliger à s'exécuter. Un arrêté du préfet, en date du 26 novembre 1870, ordonna l'inscription d'office au budget de cette ville de la somme nécessaire pour se libérer.

La ville de Crémone attaqua aussitôt cet arrêté devant les tribunaux.

Elle soutenait, entr'autres moyens, que l'obligation imposée en 1848 par l'Autriche-Hongrie aux provinces vénitienne et lombarde révoltées contre elle, avait été éteinte lors de la signature du traité de Zurich.

Elle prétendait démontrer, en fin de compte, que ce n'était plus elle, ville de Crémone, qui devait, mais bien l'Italie tout entière. Son argumentation, un peu torturée, me semble me ramener à ceci :

Il faut rappeler tout d'abord que ces deux provinces avaient profité pour se révolter du moment où l'Autriche était engagée dans une guerre contre le Piémont. Celui-ci avait été battu, et l'Autriche avait exigé de lui une indemnité de guerre de 75 millions. Par là, soutenait la ville de

(1) Nous l'empruntons, comme le précédent, du reste, au *Journal de droit international privé*, 1886, pp. 743 et 746.

Crémone, l'Autriche avait renoncé à demander à ses provinces quoi que ce fût pour l'entretien de ses armées d'occupation. Sans doute, avant ce traité, certaines parties du territoire occupé, Crémone elle-même entr'autres, pouvaient devoir aux autres leur part contributive dans cet entretien. Mais l'Autriche avait pris ces obligations à sa charge, dès l'instant qu'elle touchait l'indemnité piémontaise, et les provinces primitivement tenues en étaient déchargées.

Elle ajoutait que ces dettes, assumées ainsi par l'Autriche, avaient passé à l'Italie, lorsqu'elle avait reçu la Vénétie et la Lombardie. Ce sont, en effet, des dettes d'État, mais des dettes relatives à ces provinces, et qui les suivent, au dire de la ville de Crémone, entre les mains de leurs différents maîtres. — Bref, s'il y avait encore une débitrice, dans cette affaire, ce n'était pas elle, Crémone, mais bien l'Italie tout entière.

La Cour de Brescia rejeta l'action de la ville, et cet arrêt fut confirmé par la Cour de cassation de Rome.

Ces décisions ne condamnent pas seulement les prétentions alambiquées de cette ville. Elles ont une portée plus haute. Maintenir l'arrêté du préfet, c'était juger que Crémone était restée tenue de son obligation; que l'annexion n'avait pu la rejeter sur l'Italie.

Il était bon d'affirmer ce principe. Lorsque les traités mettent ainsi, sans peser assez leurs termes, semble-t-il, les dettes des pays annexés à la charge de l'annexant, la jurisprudence les corrige hardiment. Elle a raison. Elle ne tient pas plus de compte des formules du même genre que de très bons auteurs écrivent sans y penser. Ils n'ont pas voulu poser un semblable principe. Quoi! une ville qui a fait des emprunts, émis des obligations, serait libérée

uniquement parce qu'elle change de souverain? Ce serait une doctrine étrange au point d'être insoutenable. Il ne faut pas s'y laisser prendre, comme il arrive à certains. Il ne faut y voir qu'une inadvertance, une sorte de lapsus. La langue du droit international public n'a pas encore acquis toute la précision désirable, et l'on veut seulement dire par là que l'État cessionnaire est obligé, comme l'était l'ancien souverain, par son rôle et son devoir de gouvernant, de respecter la dette, de ne pas empêcher la province ou la ville débitrice de faire face à ses engagements, et de tenir la main, au contraire, à ce qu'elle les remplisse.

CHAPITRE IV.

QUE DEVIENT LA DETTE NATIONALE DE L'ÉTAT DÉMEMBRÉ LORSQU'UNE PARTIE DE SON TERRITOIRE LUI EST ENLEVÉE.

§ **37**. Avec ce chapitre, nous supposons, comme dans le précédent, une annexion partielle, mais nous revenons à la dette de l'État démembré.

Une première section est consacrée au droit de contribution : l'État démembré ne doit-il pas être déchargé d'une partie de son passif?

Dans les premiers paragraphes (§§ 38 à 42) nous exposerons simplement l'état actuel de la question, aussi bien dans la doctrine que dans la pratique. Nous verrons que deux grands systèmes se partagent l'une et l'autre. C'est seulement dans les paragraphes suivants (§§ 43 à 57) que nous aborderons l'examen critique de ces deux systèmes. Et quand nous les aurons réfutés l'un et l'autre, il nous suffira de quelques pages pour exposer et défendre la théorie que nous préférons (§§ 58 à 64). Nous l'aurons, en effet, établie et justifiée précisément par les mêmes raisons qui nous auront fait rejeter les autres.

Dans une seconde section, nous rechercherons quel est le criterium à employer pour répartir, au point de vue de

la contribution, la dette de l'État démembré entre ceux qui doivent la supporter en dernière analyse (§§ 65 à 68).

Dans une troisième et dernière section, nous nous demanderons quels droits de poursuite appartiennent aux créanciers, soit contre l'État démembré, soit contre la province détachée (§§ 69 à 76).

Enfin certaines dettes présentant des caractères spéciaux seront traitées dans un appendice à ce chapitre (§§ 77 à 79).

SECTION PREMIÈRE.

Droit de contribution. — Exposé et critique des deux systèmes qui se partagent la doctrine et la pratique. — Les deux parties de l'État démembré doivent se répartir le fardeau de la dette.

§ **38**. Lorsque l'on consulte les auteurs qui ont écrit sur les annexions, et que l'on recherche ce que deviennent les dettes de l'État amoindri, on trouve chez eux les opinions les plus divergentes.

Ce n'est pas que notre matière ait donné lieu à d'importantes controverses, ni à une volumineuse littérature juridique. Bien au contraire, les auteurs les plus complets y consacrent tout au plus quelques alinéas ou quelques lignes. D'autres la passent sous silence. C'est ainsi que Bluntschli rappelle sommairement ce qu'il est advenu des dettes lors de deux ou trois annexions historiques, mais évite la question de principe (1).

Hall (2) déplore l'insuffisance des auteurs sur ce point.

« Ce sujet, dit-il, est un de ceux sur lesquels les écrivains du droit international public sont généralement peu satisfaisants. Ils sont incomplets et tendent à se copier les uns les autres. »

La critique du jurisconsulte anglais est assez fondée.

(1) Il la traite bien lorsqu'il s'agit, non pas d'annexion, mais de sécession (art. 47 et 55-60), une fraction d'un État s'étant constituée en État indépendant. Mais nulle part il ne dit que les mêmes solutions doivent s'appliquer lorsque cette fraction est réunie à un autre État.

(2) *A treatise on international law*, p. 9[illegible], note 1.

Mais si les doctrines des publicistes sont rarement approfondies, elles n'en sont que plus absolues et plus tranchées. Elles n'ont qu'un trait commun, c'est qu'elles ne font aucune distinction entre le droit de poursuite et le droit de contribution. C'est même ce qui peut expliquer leur opposition absolue; car l'une, préoccupée avant tout de l'intérêt des créanciers (ce qui est bien l'un des côtés de la question, mais non pas le seul), veut avant tout leur éviter d'avoir à réclamer deux paiements partiels et d'avoir à craindre deux insolvabilités, et laisse, en conséquence, à l'État démembré toute sa dette, tandis que l'autre, soucieuse surtout du sort des populations débitrices, veut fractionner la dette et alléger ainsi le fardeau du pays démembré.

§ **39**. Des deux grands systèmes qui ont été soutenus, le premier, avons-nous dit, refuse à l'État démembré tout allégement de sa dette. Peu importe que l'amputation qu'il subit soit insignifiante ou très considérable, dès l'instant qu'il continue d'être la même personne internationale. Ainsi, quelles que soient les diminutions de territoire éprouvées par la Turquie au cours de ce siècle, sa personnalité n'a subi aucune atteinte. Elle doit rester tenue de ses dettes dans leur intégralité. De même encore, tant que le Pape est demeuré souverain temporel, le passif dont il était tenu comme tel est demeuré à sa charge exclusive, quelque réduits que fussent ses Etats. Un État n'est libéré de ses engagements pécuniaires que s'il devient méconnaissable, s'il ne reste de lui qu'un lambeau de territoire qui ne peut se prétendre le même être que l'État ancien. Tel est le cas, par exemple, où il se divise en deux ou plusieurs fractions à peu près égales; dont aucune, en tout cas, ne

peut prétendre représenter à elle seule l'ancien État, et continuer ses traditions. Dans ce cas, les différentes unités nouvelles, ainsi formées, sont héritières de la nation primitive, et se répartissent son passif.

Mais hors de là, dans ce système, il n'y a qu'aliénation, — volontaire ou forcée, — mais toujours particulière; jamais de succession à titre universel. Le pays qui cède une province ou plusieurs est comme un débiteur qui aliène un ou plusieurs biens de son patrimoine. Rien n'est changé à son passif, il reste débiteur comme devant.

§ **40**. Hall est un des partisans de ce premier système (1). Il essaye de le démontrer à propos de la sécession qui constituerait une province d'un pays en État indépendant, et lorsqu'il arrive à l'hypothèse où cette province serait prise par une autre puissance, il renvoie aux arguments fournis en matière de sécession.

« Quand une portion d'État, dit-il (2), est séparée par voie de cession, l'État démembré est dans la même situation par rapport aux droits, aux obligations, et à la propriété, que dans le cas où l'une de ses portions devient indépendante. — Dans une certaine mesure aussi, la situation de la portion séparée est identique à ce qu'elle aurait été, si elle était devenue indépendante. »

Dans une certaine mesure veut simplement dire qu'en cas de simple séparation elle serait libre, tandis qu'en cas d'annexion, elle passe sous l'autorité de l'État cessionnaire. Mais au point de vue des dettes, l'identité est parfaite :

(1) D'autres auteurs ont écrit dans le même sens, notamment Dudley-Field, art. 23. Bluntschli, art. 48, lui semble aussi favorable, sans pourtant donner clairement son avis.

(2) Hall, p. ~~102~~. 104.

dans les deux hypothèses, elle n'en prend aucune part, et n'en transmet aucune à l'annexant.

En effet, quelques pages plus haut [1], il fait un reproche à Grotius, à Kent et à Phillimore d'avoir attribué à la province séparée une partie des dettes de l'État dont elle se détache. Il aurait, selon lui, fallu distinguer. Voici du reste son argumentation, que nous traduisons aussi fidèlement que possible, et que nous nous proposons de réfuter plus loin.

« Il est difficile de savoir au juste si ces écrivains ont eu en vue le cas assez rare d'un État se divisant de telle façon que la personne de l'État ancien ne soit représentée par aucune des fractions séparées, ou si, au contraire, ils se réfèrent au cas plus fréquent où un État perd une portion de son territoire et de sa population par sécession, mais de façon à ne pas interrompre la continuité de sa vie. Dans le premier cas, leur doctrine est correcte, du moins en ce qui touche la propriété et les obligations pécuniaires. Dans le deuxième cas, il serait difficile de justifier leur langage avec cette extension. »

« Sans doute, la dette d'un État duquel un autre se sépare devrait généralement être divisée entre eux deux proportionnellement à leurs ressources respectives ; ce serait plus juste pour les créanciers, car il est rare que la valeur de leur gage ne soit pas affectée par la diminution de l'État débiteur. Mais c'est là une obligation morale, non légale. Il reste le fait que la dette générale d'un État est une obligation personnelle. *Par conséquent, en ce qui touche l'obligation de partager les dettes, le cas de la création d'un État nouveau se formant d'une partie d'un ancien, ne doit*

(1) Hall, pp. 95-97.

pas être distingué du cas de la cession d'une province par un État à un autre... »

« La véritable règle est reconnue par Halleck (I, 76), qui distingue le cas d'un État se scindant de manière à perdre son identité, de celui où il souffre démembrement sans perdre son identité. « *Ce dernier changement,* dit-il, *n'af-* « *fecte pas plus ses droits et ses obligations, qu'un change-* « *ment dans son organisation interne ou la personne de ses* « *chefs.* » Cette doctrine s'applique aux dettes dues à l'État comme aux dettes dues par l'État... »

« L'État nouveau est un être tout neuf... Il n'est pas tenu de la dette générale de l'État dont il formait partie. »

Et enfin, plus loin :

« Fiore et d'autres écrivains confondent les dettes locales et les dettes générales, et érigent en règle légale la convenance morale qu'il y a à prendre à sa charge par traité la dette générale en proportion de la valeur des territoires acquis. »

M. Chrétien partage cette manière de voir (1).

Un arrêt de la Cour de Rome tranchait une question quelconque relative à la cession de la Lombardie par l'Autriche à la Sardaigne. A ce propos, la Cour laissa échapper dans sa décision l'expression de « succession à titre universel. » M. Chrétien, qui annote cet arrêt, lui en fait un reproche. Il ne saurait être question de succession à titre universel, dit-il, puisque l'Autriche n'a jamais cessé d'exister, même après s'être dépouillée de la Lombardie. Elle possédait encore, et elle possède toujours une souveraineté distincte. Il ne s'agit évidemment que d'une cession

(1) *Journal de droit international privé*, 1886, p. 748, note.

à titre particulier, et le royaume d'Italie n'est de ce chef qu'un acquéreur particulier. De là aucune charge, aucune dette ne lui a été transmise de plein droit; et pour déterminer ses obligations, il n'y avait donc qu'à consulter et à interpréter l'acte de cession. Hors des stipulations expresses du traité, aucune dette à sa charge.

Cette première théorie est aussi simple que radicale. Elle est aussi trop commode pour l'annexant pour ne pas avoir été invoquée et pratiquée par plusieurs États conquérants.

L'Italie, en raison de la cession de la Lombardie et de la Vénétie qui lui a été faite, n'a été tenue que des obligations et droits locaux de ces deux provinces. Ainsi elle prit à sa charge (disons mieux : elle laissa à leur charge) la dette lombarde et la dette vénitienne. Mais elle ne prit aucune fraction de la dette autrichienne.

De même, lors de la conquête de l'Alsace-Lorraine, l'Allemagne n'assuma en aucune partie le fardeau de la dette française. Il retomba de tout son poids et plus lourdement sur le reste de la France.

§ **41**. Dans un second système, que nous croyons beaucoup plus près de la vérité, mais que nous n'adopterons cependant pas, on admet que la dette se répartit. Sur quelles bases? C'est une autre question. Mais enfin le pays entamé est dégrevé d'une partie de sa dette, et c'est l'État qui s'agrandit qui s'y trouve subrogé.

Heffter (1) voit dans l'enlèvement d'une province une véritable extinction partielle de l'État ainsi démembré.

« Un État, dit-il, est censé avoir cessé d'exister, en partie

(1) Heffter, p. 62. — V. aussi p. 167. — V. encore F. de Martens, t. I, p. 370. — Selosse, pp. 168-169. — Cabouat, p. 176.

seulement, par suite d'une diminution de sa substance, c'est-à-dire par suite d'un partage ou d'un démembrement en plusieurs corps distincts — *ou bien par suite de la perte d'une portion de son territoire qui a été réunie à celui d'un autre...* »

Heffter est seul à voir dans l'annexion d'une province une extinction partielle de l'État dépouillé. C'est un point de vue original et fort suggestif. En le précisant davantage et en le modifiant un peu, on pourrait y découvrir la raison juridique et profonde du dégrèvement de la nation démembrée. Nous nous en emparerons lorsque le moment sera venu d'exposer et de défendre le système qu'a nos préférences. Malheureusement ce jurisconsulte passe à d'autres sujets sans l'avoir autrement approfondi.

On se souvient qu'en matière d'annexion totale, tous les auteurs s'accordent à transporter tout le patrimoine de l'annexé, les dettes et le reste, sur la tête de l'annexant. On a vu aussi qu'ils justifient ce principe par deux ordres de motifs. Tout d'abord, ils font intervenir l'idée de succession : du moment que l'État englobé meurt, il faut à sa personne un continuateur, à son patrimoine un titulaire ; c'est l'État annexant qui sera cet héritier, car, pensent-ils, ce ne peut être aucun autre. C'est une raison théorique, un essai de construction juridique. Puis ils passent aux considérations pratiques, aux raisons d'équité qui militent dans le même sens.

Ici où il n'est question que d'une simple annexion partielle, on retrouve bien les mêmes motifs d'équité et d'utilité. Mais la première raison a disparu, et elle n'est remplacée par aucune autre. Aucun des jurisconsultes qui défendent le principe de la répartition des dettes en pareil cas n'essaye de le justifier en pure logique. On ne cherche

pas à l'asseoir sur une base juridique et doctrinale. L'idée fugitive d'Heffter que l'État démembré s'éteint en partie, et c'est tout.

On se borne donc à dire : le conquérant prend une part du fardeau du vaincu parce que c'est équitable. C'est équitable parce qu'il lui prend une partie de ses ressources, une partie du gage de ses créanciers en lui prenant un morceau de territoire et un groupe de citoyens. C'est équitable aussi parce que les provinces annexées ont participé à tous les avantages que les emprunts ont pu donner à la nation entamée, qu'elles y participent encore, car ces avantages subsistent pour la plupart.

§ **42.** Les auteurs qui adoptent cette deuxième théorie sont la majorité. Mais ce n'est pas seulement en doctrine qu'elle semble près de triompher. La pratique ne reste pas beaucoup en arrière ; elle l'a consacrée à plusieurs reprises, et les exemples sont assez nombreux.

Passant en revue les cas historiques d'annexion, Hall écrit (1) :

« Il y a *un ou deux cas* où un État *conquérant* a pris à sa charge une partie de la dette générale de l'État dont il a *conquis* une portion du territoire. Ainsi, en 1866, la dette du Danemark fut divisée entre cette contrée et le Sleswig-Holstein (de Martens, *Nouveau recueil général,* XVII, II, 477), et la même année, l'Italie, par une convention avec la France, se chargea d'une portion de la dette papale proportionnée au revenu des provinces papales qu'elle s'était appropriées. *On peut douter s'il y a eu d'autres cas.* »

Il est vrai, mais c'est déjà beaucoup, car il s'agit dans

(1) Hall, p. 102, note 2.

ces deux espèces de conquête violente et non pas de cession amiable. Il faut que le principe de la répartition ait fait de bien grands progrès dans les esprits pour que le vainqueur ait consenti à s'endetter en même temps qu'il s'agrandissait.

Très habilement, d'ailleurs, Hall présente ce tableau de la pratique contemporaine sous le jour le plus favorable à sa thèse. Pris au pied de la lettre, le passage que nous venons de citer n'a rien qui ne soit matériellement exact : il n'y a que deux cas de *conquête* accompagnée de partage du passif. Mais il n'y a pas que des conquêtes, en fait d'annexions de territoires. La suite va nous montrer combien il faut ajouter de précédents à ces deux cas de partage du passif.

Si la remarque du jurisconsulte anglais est exacte, il a néanmoins tort d'en tirer argument contre le partage des dettes. Si le vainqueur abuse souvent de la situation qu'il doit à sa victoire, il n'en faut pas conclure que c'est là le droit. Il ajoute :

« Quand ce dernier fait (la cession d'une province) se produit, *du moins quand il se produit par conquête,* il n'est pas d'usage de prendre aucune part dans la dette de l'État cédant. Le cas de la Belgique, qui prit une portion de la dette des Pays-Bas, rentre à peine dans l'hypothèse. Le traité de 1839 (de Martens, *Nouveau Recueil,* XVI, 782), par lequel la dette fut divisée, était une partie d'un arrangement général des contrées en question, arrangement dicté par l'Europe dans le but de régler tous les intérêts *de la manière la plus équitable* et la plus avantageuse, et non pas dans le seul but d'appliquer une règle de droit. »

En effet, lorsque la Belgique eut conquis son indépendance, une partie des dettes des Pays-Bas fut mise à sa

charge. C'est toujours l'application du même principe : Hall nous l'a dit lui-même, sécession et annexion ne font qu'un, et on peut argumenter de l'un à l'autre. C'est un exemple de plus en faveur de ce second système.

Puis l'auteur cité avoue que sa thèse, toute de droit strict, a contre elle l'équité. C'est pourtant un point à considérer.

Enfin, la liste qu'il nous donne est bien incomplète, et il faut ajouter plusieurs faits historiques, et des plus importants. Il faut ajouter, pour donner un tableau vrai, les cas où le cessionnaire *amiable* a contribué au passif. Tel est le cas de la cession à la France du comté de Nice et de la Savoie par la Sardaigne en 1860.

Une convention entre la France et la Sardaigne intervint le 23 août 1860, pour régler les diverses questions auxquelles donnait lieu la réunion à notre pays de Nice et de la Savoie. L'article 1er est ainsi conçu :

« La part contributive de la Savoie et de l'arrondissement de Nice dans la dette publique de la Sardaigne est fixée, en exécution de l'article 4 du traité conclu à Turin le 24 mai dernier, à 4,500,000 francs de rentes sardes 5 p. 0/0. Les intérêts de ces rentes courront, au profit de la Sardaigne, à partir du 14 juin 1860. »

« En conséquence, le gouvernement français s'engage à remettre au gouvernement sarde des titres de rentes sardes 5 p. 0/0 montant à 4,500,000 francs, à prendre sur les titres de rentes semblables qui lui ont été remis en exécution du traité de Zurich..... »

Et l'article 1er stipulait encore la remise par la France au gouvernement de Sardaigne de 13,198 fr., 75 de rentes, représentant la valeur des arrérages des quatre millions et demi de rentes, du 14 juin 1860, jour à partir duquel les in-

térêts devaient courir au profit de la Sardaigne, jusqu'au 1er juillet suivant, date de l'échéance des coupons.

Il faut ajouter aussi, dans le même sens, les cessions contenues au traité de Berlin de 1878. Ces annexions ne sont, à proprement parler, ni des conquêtes, ni des cessions amiables. En effet, elles sont bien le résultat de la force des armes, mais le cessionnaire n'était pas le vainqueur lui-même, c'est-à-dire la Russie; c'étaient des États tiers. Or, ces États ont pris une partie du fardeau de l'État violemment démembré.

Le traité de Berlin opère le démembrement de la Turquie. Il constitue d'abord la Bulgarie en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté du sultan. Le problème de la contribution aux dettes est résolu dans l'article 9 :

« Le montant du tribut annuel que la principauté de Bulgarie payera à la Cour suzeraine, en le versant à la banque que la Sublime-Porte désignera ultérieurement, sera déterminé par un accord entre les Puissances signataires du présent traité, à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation. Ce tribut sera établi sur le revenu moyen du territoire de la principauté. »

« *La Bulgarie devant supporter une part de la dette publique de l'Empire,* lorsque les Puissances détermineront le tribut, elles prendront en considération la partie de cette dette qui pourrait être attribuée à la principauté sur la base d'une équitable proportion. »

Quant au Montenegro, il était déjà libre, le traité n'avait pas à le créer. Seulement, il n'avait pas encore obtenu sa reconnaissance comme État indépendant de la part de tous les gouvernements européens. Dans l'article 29 du traité,

l'indépendance du Montenegro était reconnue par la Turquie et par toutes les Puissances contractantes qui ne l'avaient pas encore admise, et certains territoires lui étaient annexés. La question des dettes était réglée par l'article 33 :

« Le Montenegro *devant supporter une partie de la dette publique ottomane pour les nouveaux territoires qui lui sont attribués par le traité de paix,* les représentants des Puissances à Constantinople en détermineront le montant de concert avec la Sublime-Porte, sur une base équitable. »

La Serbie n'avait pas à être reconnue. Mais elle profitait comme le Montenegro d'un remaniement de frontières qui l'agrandissait notablement. Aussi l'article 42 portait :

« La Serbie *devant supporter une partie de la dette publique ottomane pour les nouveaux territoires qui lui sont attribués par le présent traité,* les représentants des Puissances à Constantinople en détermineront le montant, de concert avec la Sublime-Porte, sur une base équitable. »

Ainsi le principe du dégrèvement de l'État amoindri recevait une triple application au profit de la Turquie. Mais il est à remarquer que les négociateurs ne sont pas fixés sur le critérium qu'il conviendra de choisir pour opérer la répartition. Aussi le laissent-ils dans l'ombre, se contentant de poser le principe d'une division « sur une base équitable. »

C'est par un annexe au traité de Londres du 19 avril 1839 que fut réglé le partage du passif des Pays-Bas entre la Hollande et la Belgique. Cette dernière s'engageait à servir une rente annuelle de cinq millions de florins; moyennant cette prestation, elle était déchargée de toute autre obligation relative au partage des dettes.

Chose singulière, lorsque l'Italie s'empara des Romagnes qui faisaient partie jusqu'alors des États pontificaux, ce fut par une convention avec la France qu'elle s'engagea à prendre sa part des dettes pontificales [1]. Cette convention, signée à Paris le 7 décembre 1866, prenait pour base de répartition la population des territoires conquis. Les articles 2 et 3 étaient ainsi conçus :

« La part proportionnelle de l'Italie dans la dette perpétuelle et la dette rachetable des anciens États de l'Église est reconnue s'élever ensemble à la somme de 15,230,145 fr., 38. L'Italie prend à sa charge le remboursement des arrérages de la dette ci-dessus calculés à partir des époques précédemment indiquées jusqu'au 21 décembre 1866. »

On voit, par cette série de documents, que le système de la division des dettes du pays cédant entre celui-ci et le cessionnaire, est plus usité en pratique que Hall ne voudrait le reconnaître.

§ **43**. Nous connaissons maintenant les deux théories en présence; nous avons indiqué leurs arguments, nous savons de quels précédents historiques elles peuvent se recommander. Le moment est venu d'en faire la critique. Cela nous amènera à prendre parti. Disons tout de suite que nos préférences sont pour la seconde; nous ne l'adopterons cependant qu'en lui faisant subir deux importantes corrections.

Le système préconisé par Halleck, Dudley-Field, Hall,

(1) Cela s'explique par le fait que le Saint-Siège n'a jamais voulu reconnaître la conquête de ses États par l'Italie, ni signer aucune convention à ce sujet. — D'autre part, la France avait un sérieux intérêt à faire régler la question, étant donné le grand nombre de créanciers français.

M. Chrétien et quelques autres jurisconsultes consiste à dire : un peuple, vainqueur ou vaincu, agrandi ou démembré, est toujours le même peuple, dans l'immense majorité des cas, comme un homme amputé est toujours le même homme. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait qu'il fût écartelé, qu'on nous pardonne cette comparaison, ou qu'il fût mutilé de telle sorte qu'il en perdît la vie, que le tronçon qui lui reste ne méritât plus le nom d'homme. L'amputation est un malheur ; elle peut être injuste, mais elle ne décharge personne de ses dettes.

Examinons les arguments que l'on a fait valoir, ou que l'on pourrait faire valoir à l'appui de cette doctrine. Ce ne sont pas des arguments d'équité. On reconnaît, avec Hall, qu'il y aurait quelque convenance à faire passer, par traité, une part des dettes de l'État démembré sur la tête de celui qui profite du démembrement. Sans doute, la fraction détachée a bénéficié du produit des emprunts contractés par son ancien souverain, et il ne serait pas injuste en soi qu'une part proportionnelle de ces emprunts la suivît sous son nouveau maître. Sans doute aussi, il est fâcheux de voir le pays démembré écrasé désormais sous un passif devenu, depuis son amoindrissement, trop lourd pour ses épaules. Sans doute encore, les créanciers de cet État vont subir un grave préjudice ; ils voient échapper à leur gage la province annexée, avec ses impôts et toutes ses ressources ; leur débiteur, de solvable ou même prospère qu'il était, va devenir obéré après son démembrement, peut-être même il va faire faillite à ses engagements. Tout cela est vrai, dit-on, tout cela est regrettable, et nous voudrions qu'il en fût autrement. Mais ces conséquences sont imposées par la logique. A des considérations fondées sur des intérêts respectables qui sont froissés, sur la justice idéale

même, si l'on veut, qui est méconnue, on oppose un *non possumus* tiré du droit strict.

Ce sont bien, en effet, des raisons de droit strict qu'on invoque dans ce système. La première, c'est que la cession d'une ville, d'une province, de plusieurs provinces même, n'est qu'une cession à titre particulier. Or, le passif de l'État démembré grève son territoire et sa population *in globo,* il n'affecte pas chaque parcelle de terre et chaque habitant *ut singuli.* Quelques-unes de ces parcelles, quelques-uns de ces habitants passent à un autre État. Morceau de territoire et groupe d'habitants ne sont point grevés des dettes du cédant, et vont à l'acquéreur francs et quittes. Ce lambeau de terre est vaste, ces hommes sont très nombreux : peu importe! L'État démembré a vu son actif diminuer, c'est vrai. Mais il a aliéné sans fraude; cet actif est perdu pour ses créanciers. Le passif n'est pas modifié. Le souverain cédant garde sa dette, et l'État cessionnaire n'en prend aucune parcelle.

§ **44**. Voilà l'argument de ces auteurs. Nous avons dû, pour le mieux réfuter, en accuser les lignes et le relief. Il est tout entier dans une comparaison tirée du droit privé, la comparaison établie entre l'annexion que subit un État et l'aliénation que font les particuliers; et dans un principe emprunté aussi au droit privé et transporté dans le droit public, ce principe fondamental que les dettes d'un débiteur ne grèvent pas, un à un, les biens de son patrimoine.

La comparaison est fausse, mais tenons-la pour vraie un instant. On fait même mieux que comparer, on assimile l'annexion d'un territoire et l'aliénation d'un bien. Céder un champ ou céder une province, dit-on, c'est tout un; du-

petit au grand, c'est la même opération juridique. Soit! Admettons-le provisoirement. Le point de départ est accordé : l'État qui est démembré, aliène à titre particulier.

Mais s'ensuit-il que la province aliénée soit franche et quitte de toute dette? Le droit privé dit : le bien aliéné *ut singulus* est libre des dettes du cédant. On a vite fait de s'emparer de ce principe et de le transplanter dans notre matière. Mais est-on autorisé à le faire? Qui nous assure qu'il puisse prendre racine sur ce nouveau terrain et qu'il continue d'y être fécond comme sur le terrain du droit privé? Avant de dépayser ainsi les règles de ce droit, il y aurait lieu, peut-être, de faire des réserves, et de se demander si l'on peut les appliquer au droit public, et au droit international. Les méthodes, les déductions, les théories toutes faites du droit privé, peuvent-elles s'adapter sans danger à cette autre branche du droit?

Pour notre part, nous en doutons. Et sans nous élever à une philosophie trop haute, ni perdre de vue le point spécial qui nous occupe, nous pensons que toute la théorie des aliénations à titre particulier est inapplicable ici. Elle n'a pas de sens. Le simple citoyen qui achète un domaine n'a pas à s'inquiéter des dettes de celui qui le lui vend. Le droit privé le protège et le garantit contre elles. C'est que le droit privé a ses raisons pour en décider ainsi. Ces raisons manquent en droit international public : le souverain qui prendra, ou qui achètera — le cas s'est vu — une province, devra prendre, à moins de clause contraire, une part des dettes du souverain qui la lui cède. Expliquons-nous.

Le simple citoyen qui acquiert un bien, si c'est à titre particulier, acquiert ce bien franc et quitte : mais pourquoi? Parce que la règle opposée est pratiquement impossible. Il

serait infiniment désirable, puisqu'il prend, en somme, une portion de l'actif de l'aliénateur, qu'il prît une part proportionnelle de son passif. Ce serait idéal pour les créanciers. Ce serait, en effet, leur conférer un droit de suite sur tous les biens de leur débiteur. Malheureusement, cela ne se peut pas. Pour prendre une part proportionnelle des dettes de l'aliénateur, il faudrait connaître le montant total de son passif; il faudrait même savoir le chiffre de son actif. Or, l'aliénateur ne le dira pas. Pour vendre plus cher, il s'efforcera de mentir. Aucun système de publicité n'est possible pour éclairer les acquéreurs. Dans ces conditions, nul n'oserait acquérir, nul ne trouverait à aliéner. On oserait d'autant moins acquérir, que l'objet convoité serait grevé, non seulement d'une part des dettes de son propriétaire actuel, mais de celles de tous ses propriétaires antérieurs. En effet, le propriétaire actuel n'a pu le recevoir qu'obéré à l'image du patrimoine de son précédent maître. On en dirait autant de ce dernier, et ainsi de suite jusqu'à l'infini. Ce qui revient à dire que toute acquisition pourrait être une cause de ruine. La vie de chaque jour en serait insupportablement compliquée, ce serait la négation même de toute sécurité et la ruine des affaires. Et voilà pourquoi le droit privé devait bannir cette conception comme impratiquable jusqu'au ridicule. L'acquéreur à titre particulier ne pouvait être tenu en rien du chef du cédant.

En droit international public, l'obligation aux dettes peut peser sans inconvénient sur le cessionnaire à titre particulier. Ainsi l'annexant, en supposant pour un instant qu'il soit un acquéreur particulier, ne devrait prendre la province que grevée de sa part des dettes de l'État démembré. En effet, le cédant, qui est ici l'État démembré,

ne trompera pas sur le montant de son actif ni de ses dettes. La fortune des États s'étale au grand jour, et lorsqu'on leur prend une province, rien n'est plus simple que de leur prendre une fraction proportionnelle de leurs dettes, sans avoir de fraude à craindre. Le souverain acquéreur connaît à merveille la situation, et sait par le menu les obligations qui grèvent sa conquête. Aucune des impérieuses raisons du crédit public de tout à l'heure n'est de mise ici. La publicité est aussi éclatante dans les rapports des États que la clandestinité serait complète entre simples citoyens.

Ajoutons que les cessions de province ne sont point un fait journalier, fort heureusement. Les États n'aliènent point à chaque instant leur territoire, comme les individus transmettent leurs biens. Il faut favoriser et simplifier la circulation des biens. Qui osera soutenir qu'il faille pousser à la circulation des provinces?

Aussi, je le répète, en droit privé celui qui acquiert un bien *ut singulus* l'acquiert franc et quitte. C'est un principe excellent et nécessaire. Transportez-le en droit international public, il perd toute raison d'être. Et quand bien même il faudrait voir dans l'annexion une acquisition à titre particulier, la théorie que nous combattons n'aurait là qu'un argument sans valeur.

§ **45**. Mais nous ne l'avons admis qu'à titre provisoire et pour les besoins de la discussion. Non, l'annexion n'est point une acquisition particulière, c'est une acquisition à titre universel. Dans la pensée des jurisconsultes que nous critiquons, l'État apparaît comme un propriétaire. Les provinces, les départements, les cantons, les communes ou les paroisses que renferment ses frontières figurent, à leur gré, autant de biens dans son patrimoine. Céder

une province, c'est aliéner quelques-unes de ces richesses. Fort bien : mais c'est une affirmation sans preuve, que cette assimilation de l'État avec le propriétaire privé, du territoire avec le patrimoine privé. Sur quoi repose-t-elle? Nous ne le voyons pas pour notre part, et nous avons vainement tenté de deviner les raisons sur lesquelles on pourrait l'étayer. Pour nous, l'État est un souverain, il n'est pas un propriétaire. Le territoire, les citoyens forment le domaine sur lequel il étend son influence et son autorité, ils ne forment pas un patrimoine. Il faut être bien imbu des idées féodales, il faut être en retard de bien des siècles, pour confondre le droit de souveraineté d'un État sur son territoire avec un droit de propriété. Ne voir dans un État qui cède une province pas autre chose qu'un particulier vendant un lopin de terre, toute proportion gardée, c'est une conception vraiment trop primitive et rudimentaire.

Notre dessein n'est pas, on le voit, de prétendre que la nation cédante aliène une quote-part de son patrimoine. Nous n'allons pas soutenir que ce patrimoine est transmis à titre universel. Nous disons que le patrimoine est hors de cause ici. Céder une province, pour un État, ce n'est pas aliéner un bien, c'est s'arracher une partie de lui-même. Ce n'est pas sa fortune qui est atteinte, c'est sa propre substance. Ce n'est pas le patrimoine que l'on coupe en deux, c'est le débiteur lui-même! Dès lors il est bien certain que les dettes se divisent en deux parts, comme elles se divisent lorsque le débiteur vient à décéder, laissant deux héritiers, continuateurs de sa personne (1). Et nous sommes loin de la théorie de l'aliénation à titre particulier.

(1) Sauf les différences que nous signalerons plus tard au point de vue du droit de poursuite.

L'État annexant, successeur à titre particulier? Mais que reçoit-il donc? Il reçoit un territoire et des sujets. Le territoire, d'abord : on ne lui en cède pas la propriété, le cédant ne l'avait pas. Il lui transmet les droits qu'il possédait, droits de police, droit de commandement, droit de souveraineté pour tout dire, mais droits qui ne sont point du tout du patrimoine. A ce point de vue donc, pas de succession à titre particulier. Les nouveaux sujets, maintenant. Sans doute il les acquiert, sauf exercice du droit d'option qui leur ménage une porte de sortie. Mais ici, c'est plus clair encore, il n'y a pas cession de biens patrimoniaux. Un État n'est pas propriétaire de ses sujets, c'est une remarque qu'il est vraiment puéril de faire, et à ce dernier point de vue encore, pas de succession à titre particulier. Il faut renoncer, décidément, à appliquer les méthodes du droit privé à notre sujet. Elles y sont déplacées.

Les citoyens ne sont pas la propriété de l'État, mais ils en font partie. Qu'est-ce qu'un État, sinon une société d'hommes vivant sur un territoire et remplissant certaines conditions? Actuellement, nous pouvons dire, nous, citoyens français : « l'État, c'est nous. » Survienne un schisme, pacifique ou violent, qui scinde cette société d'hommes et son territoire en deux fractions. C'est l'État lui-même qui s'est partagé, ce n'est point son patrimoine. Si la portion dissidente est rattachée à une société voisine pour former avec elle un même État, rien n'est changé au point de vue des dettes; cette fraction dissidente doit en supporter sa part. Qu'on se souvienne de la pensée d'Heffter :

« Un État *est censé avoir cessé d'exister en partie seulement,* par suite d'une diminution de sa substance, c'est-à-dire par suite d'un partage ou d'un démembrement en plusieurs corps distincts, ou bien par suite de la perte

d'une portion de son territoire qui a été réunie à celui d'un autre... »

Nous n'irons pas aussi loin : nous montrerons qu'au point de vue du droit de poursuite, l'État démembré peut rester intégralement tenu. Mais au point de vue du droit de contribution, l'idée de Heffter justifie la répartition de la dette.

Oui, l'État démembré est censé avoir cessé d'exister en partie ; le reste de lui-même, c'est la province annexée. L'État démembré doit se décharger sur elle d'une partie de sa dette.

§ **46**. Le système qui laisse à l'État démembré l'intégralité de ses charges invoque un autre argument, plus spécieux que le précédent. C'est encore une raison toute de droit strict.

Elle consiste à prendre exactement le contre-pied de l'idée exprimée dans ce passage d'Heffter. Le savant professeur allemand faisait du démembrement une mort partielle, pour ainsi dire, pour l'État qui le subit. Halleck lui répond (I, 76) : « Ce dernier changement (un démembrement qui ne fait point perdre à un État son identité) n'affecte pas plus ses droits et ses obligations qu'un changement dans son organisation interne ou la personne de ses chefs. »

Sous cette forme, la raison donnée semble se réduire à une simple affirmation. Mais le texte environnant contient cependant un argument logique, un peu obscur, un peu enveloppé, et qu'on pourrait résumer ainsi en lui donnant plus de corps :

Non, le conquérant en prenant une province ne prend point un lambeau de l'État démembré lui-même. Il ne

s'assimile donc point une partie de l'être qui est débiteur. En effet, l'État n'est point un composé de provinces, il n'est pas non plus une réunion d'hommes, un agrégat d'individus. C'est une personne morale bien distincte, et essentiellement une. Des provinces se groupent, et leurs habitants s'associent pour former une nation. L'État n'est pas l'ensemble, la somme, le total de ces unités; mais du milieu de ces hommes surgit un être de raison qui ne se confond pas avec eux, et qu'on nomme l'État. Or cet être de raison, l'État, a une vie propre. L'étendue du territoire qu'il régit, le nombre des hommes qu'il gouverne ne changent rien à cette vie. S'il est débiteur, il le reste tant qu'il subsiste, et nul autre que lui ne peut être tenu de ses dettes, à moins de convention spéciale.

Ainsi la personne de l'État démembré resterait entière, et c'est pourquoi son passif devrait demeurer entier.

Mais alors resterait à démontrer que le démembrement n'a pas pu décharger l'État qui le subit de son passif. Car enfin, on a beau être une personne une et indivisible, il ne s'ensuit pas que tel ou tel événement ne vous déchargera pas de vos dettes. L'enlèvement d'une province pourrait être au nombre de ces événements.

Or, est-il bien vrai que le pays amoindri dans son territoire et sa population conserve toute sa personnalité antérieure? On objecte que l'État n'est qu'amputé, et non transformé; qu'un débiteur amputé est toujours débiteur. Rien n'est plus inexact que cette comparaison. Quand un homme est amputé, c'est son corps qui est atteint. Est-ce son corps qui est débiteur? Non, et voilà pourquoi il demeure seul tenu. Le membre retranché n'est pas un être vivant et ne peut rien payer. — Mais quand un État est démembré, il est diminué dans tous ses éléments constitutifs : dans son

territoire et dans sa population. Et c'est pourquoi il ne faut pas qu'il demeure seul tenu de toutes ses obligations. La fraction annexée peut et doit payer après comme avant l'annexion. — Ainsi ce deuxième argument qui peut être juste au point de vue du droit de poursuite, comme nous le verrons, n'a pas plus de portée que le premier au point de vue du droit de contribution.

§ **47**. On le retrouve, incidemment reproduit par M. Chrétien sous une forme un peu différente. Nous avons mentionné, à propos des dettes spéciales à la province annexée, le procès soutenu par la ville de Crémone devant la cour de Brescia et la Cour de cassation de Rome. Celle-ci disait dans son arrêt :

« Les règles édictées pour les transmissions *à titre universel* entre particuliers ne peuvent certainement recevoir application au cas où un État se trouve succéder à un autre dans la possession d'un pays. »

M. Chrétien (1) commente cet arrêt, et ouvre une parenthèse pour exprimer le regret que la cour de Rome ait parlé de succession à titre universel. C'est laisser supposer que l'annexion partielle entraîne une succession de ce genre, tandis qu'il n'en est rien, à l'avis du savant professeur. — Et en effet, ajoute-t-il, il s'agit de la cession de la Lombardie faite par l'Autriche à la Sardaigne. Comment celle-ci aurait-elle pu succéder à titre universel aux dettes de l'Autriche, puisque cette nation subsistait et subsiste encore, malgré son démembrement? Après s'être dépouillée de la Lombardie, elle avait toujours sa souveraineté. Il ne s'agissait donc évidemment que d'une cession à titre

(1) *Journal de droit international privé*, 1886, p. 747.

particulier, et le royaume de Sardaigne n'était qu'un acquéreur particulier, exempt de toute dette par conséquent.

L'auteur veut certainement dire que l'Autriche n'était point, du fait de son démembrement, « censée avoir cessé d'exister, en partie seulement, » comme dit originalement Heffter. Il préfère la doctrine des auteurs anglais combattue plus haut. Mais la forme sous laquelle il l'exprime est assurément malheureuse, et prête plus encore à la critique que la doctrine elle-même. L'Autriche n'a pu transmettre à titre universel, parce qu'elle n'était pas morte, parce qu'elle n'avait pas cessé d'être souveraine ! Mais faut-il donc mourir, faut-il donc perdre la souveraineté pour aliéner des biens *ut universi*? Les particuliers eux-mêmes n'ont-ils pas de leur vivant des ayants-cause à titre universel? Ne connaissons-nous pas, en France, la cession de biens, la communauté universelle, et tant d'autres institutions? Notons que les individus sont des êtres qu'il est impossible de scinder ou de fractionner, des êtres essentiellement indivisibles et qui ne sauraient aliéner une partie d'eux-mêmes. S'il leur est possible de transmettre à titre universel sans perdre la vie, à combien plus forte raison les États ne le pourront-ils pas? Eux qui ne sont que des assemblages d'hommes vivant sur un territoire et à qui il est possible de se transmettre les uns aux autres et une partie de ces hommes, et une partie de ce territoire.

§ **48**. Cette école de jurisconsultes fait en somme de l'annexion une excellente opération financière pour la puissance annexante. Le passage d'un État à un autre, devient pour la province cédée un mode de purge, un procédé de libération. L'annexant l'acquiert franche et quitte comme

si elle n'avait jamais rien dû, et aussitôt il partage avec elle ses dettes nationales, ce qui le soulage d'autant. Cette sorte de spéculation est très avantageuse, sans doute, mais c'est détourner l'annexion de son but, on en conviendra. Son but, c'est parfois de donner satisfaction au vœu des populations, et alors elle est très légitime. Parfois aussi c'est de donner libre carrière à l'expansion d'un peuple fort, qui a foi dans ses destinées et tend à prendre une place plus grande dans le monde. Elle est plus ou moins juste alors, mais elle est de tous les temps et on ne la supprimera pas de sitôt. Elle est faite pour élargir les limites de la souveraineté d'un État et accroître sa puissance. Mais ce n'est pas pour faire payer ses dettes par d'autres que l'on fait des conquêtes. Leur donner cet effet, c'est les dénaturer, c'est sans aucun doute cette fois, et bien manifestement, en abuser.

Rejetons donc ce premier système avec les arguments qui ont servi à l'édifier. La province annexée ne saurait être de plein droit franche et quitte du passif de son ancien pays.

§ **49**. C'est bien là le principe préconisé dans le second système, qu'il faut maintenant examiner. Il faut dégrever l'État qui souffre démembrement dans la proportion de l'amoindrissement subi. C'est aussi ce que nous nous proposons de soutenir, et jusque-là nous nous rangerons parmi les partisans de cette doctrine.

Mais que faire de cette partie du passif dont on décharge l'État cédant? Faut-il l'attribuer à l'État cessionnaire? C'est ce que l'on dit dans ce système. Mais sur ce point nous nous en séparerons. Nous croyons préférable de le laisser à la charge exclusive de la province annexée. C'est celle-ci

que nous voulons voir contribuer à la dette, ce n'est pas le pays annexant lui-même.

Nous nous séparerons encore de ce système sur un second point. Le droit de contribution ainsi réglé, nous nous préoccuperons du droit de poursuite. Nous remarquerons qu'il ne se confond pas avec le premier, et nous admettrons que les créanciers gardent le droit de réclamer à l'État démembré la totalité de leur créance, sauf son recours contre son ancienne province pour sa part contributoire. Ce qui n'empêche pas d'ailleurs les créanciers, s'ils le préfèrent, de s'adresser divisément à l'État démembré et à son ancienne province, modelant ainsi leur poursuite sur la contribution.

C'est en étudiant cette seconde théorie que nous développerons les raisons qui nous amènent à la modifier.

§ **50**. Avant d'entamer le sujet, il est utile de débarrasser ce second système d'une considération erronée qu'on a introduite en sa faveur. Le rédacteur anonyme du mot *Annexion*, dans les *Pandectes françaises* (1), admet le principe de la répartition des dettes toutes les fois qu'il y a démembrement. Mais le motif qu'il en donne, c'est que les dettes d'État (qu'il appelle, fort incorrectement d'ailleurs, dettes d'État ou *hypothécaires*), sont inhérentes au sol, et non pas personnelles au souverain. C'est là, ajoute-t-il, un principe reconnu et sanctionné par presque tous les traités depuis le commencement du siècle.

Assurément, les traités admettent la solution, mais jamais ils n'ont consacré un pareil motif. Ils considèrent, tout au contraire, les dettes des États comme personnelles

(1) V. *Pandectes françaises*, v° *Annexion et démembrement de territoire*, n° 261.

à ces États et non pas comme inhérentes au sol à la façon des dettes hypothécaires. Ce serait une erreur, en effet, de croire que les dettes d'un pays sont inhérentes à son sol. Les dettes nationales peuvent être hypothécaires comme toutes les autres, on peut affecter spécialement comme garantie de leur paiement au créancier une forêt domaniale, par exemple, ou tout autre bien. Mais, en principe et en thèse générale, elles ne le sont pas. Tout ce que l'on peut dire, c'est que les impôts levés sur l'ensemble du territoire sont, en fait, le principal gage des créanciers chirographaires des États. Quand une partie du territoire, et surtout quand une partie notable du territoire est annexée à un autre Etat, il est avantageux et équitable que la partie annexée contribue pour une part proportionnelle au service des emprunts contractés. Mais on ne peut aller plus loin. A prendre à la lettre ce caractère hypothécaire, ce caractère d'inhérence au territoire, il faudrait aller jusqu'à permettre au créancier de demander un paiement intégral sur une fraction quelconque du territoire; ce serait la pure application du principe *est tota in qualibet parte*. Or, c'est là une thèse inadmissible, et que personne, d'ailleurs, ne soutient.

Laissons donc de côté cette idée. Aussi bien est-elle plutôt incorrecte dans l'expression qu'inexacte dans le fond. En disant que la dette n'est pas personnelle à l'État qui la contracte, l'auteur voulait simplement combattre la théorie de Hall, et contester ce faux principe que la personnalité d'un État ne serait pas atteinte par son démembrement. En ajoutant que les dettes d'État sont hypothécaires et inhérentes au sol, il entendait énoncer cette vérité que le sol emporte avec lui tout ce qui forme le gage des dettes nationales, puisque les biens qui y sont

situés, et les habitants vivant et payant là leurs contributions suivent la fortune du territoire, et passent avec lui du cédant au cessionnaire. C'était reproduire, sous une forme qui n'est pas heureuse, l'argument d'équité qui fait le fond de notre deuxième système.

§ **51**. Le moment est venu maintenant d'en faire l'examen critique. Il est soutenu, nous le savons, par un grand nombre d'internationalistes, et non des moins illustres; nous connaissons aussi les précédents historiques dont il peut se réclamer : nous n'y reviendrons pas.

Mais est-il fondé? Est-il bien vrai que la dette du pays démembré se divise entre lui et la puissance annexante?

Qu'elle se divise, nous en convenons (1). Nous espérons même avoir apporté à l'appui de cette théorie, dans les pages qui précèdent, quelques arguments nouveaux. En réfutant le premier système, nous avons dû montrer, en effet, que le droit pur milite en faveur du partage du passif. Mais entre qui la dette se divise-t-elle? C'est ici que nous abandonnons la doctrine générale. On la partage d'ordinaire entre les deux États; nous voulons, nous, la partager entre l'État démembré et la fraction qui en est détachée.

M. Cabouat (2) est seul, à notre connaissance, de cet avis. « Tout démembrement de territoire, dit-il, doit être suivi d'une division de la dette publique entre *les pays détachés* et la fraction de l'État qui conserve son autonomie. Ces engagements contractés en vue de l'utilité

(1) Au point de vue de la contribution, mais sans préjudice du droit de poursuite intégrale contre l'État démembré, ainsi que nous le verrons.

(2) *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*, p. 176.

générale d'un pays et lorsque les ressources ordinaires fournies par l'impôt ne permettent pas de subvenir à une dépense imprévue ou d'entreprendre de grands travaux publics, pèsent indivisément sur toutes les parties de l'État emprunteur; il ne serait donc pas juste qu'une séparation politique fût une cause de libération pour les pays qu'elle a frappés; quant à l'État annexant, il est bien clair qu'il ne peut émettre la prétention d'acquérir de nouveaux territoires francs et quittes des charges qui les grevaient antérieurement. »

Le principe que nous allons défendre est affirmé très nettement. Mais étant donnés le nombre et l'autorité des jurisconsultes qui s'en écartent, il ne faut pas en rester là; il faut encore, nous semble-t-il, démontrer que le partage des dettes ne se fait pas, comme on le prétend, entre les deux États intéressés à l'annexion.

La portion de dette dont se trouve dégrevée la puissance démembrée pèse sur les provinces qui lui sont arrachées, et non pas sur la puissance cessionnaire, voilà notre thèse. Elle nous est imposée par les conclusions mêmes auxquelles nous sommes arrivés à propos des annexions totales. Nous avons dit que les dettes de l'État absorbé ne sont point à la charge de l'État conquérant; que c'est l'État absorbé lui-même qui en reste tenu, après comme avant l'annexion. Nous ne pouvons que reprendre à nouveau le même principe. La question est identique, en effet : qui prendra la dette nationale? qui prendra une partie de la dette nationale? — C'est le pays cédé, avons-nous dit. Nous ne pouvons que le répéter.

En traitant des annexions totales, nous avons soutenu, contrairement à l'opinion générale, que l'État annexant reste étranger aux dettes de l'État conquis. Nous avons

ainsi réfuté par avance, en cas d'annexion partielle, le second système que nous critiquons, et nous avons établi par avance que l'annexant doit rester étranger aux dettes de l'État démembré. Notre doctrine n'est donc pas nouvelle pour le lecteur, nos arguments sont connus, ce qui nous permettra d'être bref, quitte à renvoyer pour plus de développements à notre premier chapitre.

§ **52**. Qu'il s'agisse de la conquête d'un pays tout entier ou d'une simple province, la théorie que nous combattons cherche un résultat très louable. Elle veut ne pas supprimer le débiteur en cas d'annexion totale, ne pas le diminuer en cas d'annexion partielle. Mais elle a le tort de raisonner comme si l'État ou la province englobés avaient disparu, d'en faire abstraction. Elle ne songe pas à les charger de la dette ou de la fraction de dette, et se croit obligée d'en charger l'État annexant. Ici, en matière d'annexion partielle, on croit que la province cédée n'existe plus, fondue qu'elle est dans la nation cessionnaire. Et l'on se croit enfermé dans un dilemne : ou faire passer une partie de la dette à l'État annexant, ou la laisser tout entière à l'État démembré. On ne voit pas qu'on peut sortir du dilemne, on oublie que la fraction cédée est un troisième débiteur possible, et précisément le véritable débiteur. Toute l'erreur est dans cette idée fausse qu'un État endetté venant à être démembré, il faut absolument que ce soit encore un État ou deux États qui soient tenus après l'annexion. Il n'y a là aucune nécessité! Rien n'empêche de déclarer tenus, après le démembrement, et l'État démembré, et la fraction d'État qui lui est enlevée.

Pourquoi le lambeau de territoire arraché au pays démembré ne paierait-il pas, après comme avant la cession,

sa quote-part des dettes de ce pays? Parce qu'il ne lui appartient plus, parce qu'il lui est désormais étranger? Mais, à ce compte, l'État annexant non plus ne saurait avoir à les payer. S'il faut à la nation amoindrie un auxiliaire qui l'aide à porter le fardeau de son passif, mieux vaut que ce soit son ancienne province, détachée d'elle par la cession. Elle continuera de supporter la part de dettes qui la grevait déjà dans son ancienne patrie, se succédant pour ainsi dire à elle-même. D'autant plus que nous avons considéré les pays cédés comme une fraction du débiteur. Quoi de plus naturel alors que d'attribuer une part de la dette à ces pays cédés? Quoi de plus étrange, inversement, que de l'attribuer à l'État annexant? On se demande en vain à quel titre on en ferait un successeur de la nation cédante.

Après avoir voulu trouver dans l'État annexant un héritier pour partie de l'État démembré, le système que nous critiquons invoque les droits des créanciers à l'appui de sa thèse. Les créanciers, dit-on, avaient compté sur tout le territoire du pays avant son démembrement, et sur toute sa population. Ils avaient pour gage tous les biens de cette nation et toutes ses facultés imposables La cession ne doit leur en enlever aucune parcelle. Nous savons, en effet, que ce n'est pas une sorte d'aliénation à titre particulier. — L'observation est juste, elle est à coup sûr pour nous toucher. Mais le remède est tout indiqué : il se trouve dans la solution que nous proposons. Les créanciers conserveront le même gage que par le passé. Leur donner le droit de poursuivre l'État démembré et de plus tout l'État cessionnaire, c'est dépasser singulièrement le but.

Puis ce sont les avantages tirés des emprunts contractés que l'on fait valoir. Avant l'annexion, c'était l'État em-

prunteur qui a tiré profit des sommes prêtées, les a appliquées à ses besoins et les a mises en valeur. Après la cession, la nation cessionnaire se trouve en bénéficier à son tour, par l'intermédiaire des pays annexés. — A notre avis, il serait plus simple de dire que tout le bénéfice retiré, si bénéfice il y a, est pour ces pays détachés. Ce serait aussi plus vrai, car si l'argent prêté a procuré quelqu'avantage, ce n'est certes pas à la puissance annexante qui n'était pour rien dans l'emprunt, et n'en jouit que de seconde main. Dire qu'elle en profite, ce n'est qu'une pure figure de langage.

Quand il arrive, d'ailleurs, qu'un pays s'annexe une province chargée d'emprunts provinciaux, on n'a pas coutume de dire qu'il jouit des résultats acquis grâce à ces emprunts. Encore moins va-t-on jusqu'à charger en conséquence le peuple annexant de ce passif. On voit fort bien que tous les avantages sont pour cette province, et on lui laisse sa dette. Nous demandons qu'on en fasse autant pour la partie de dette nationale que cette province doit supporter.

§ **53**. Aussi bien n'est-on pas toujours aussi éloigné d'admettre notre théorie qu'il le semble tout d'abord : la différence est dans les mots bien plutôt que dans les idées, ainsi que nous l'avons fait observer à propos des annexions totales. Ainsi M. Selosse, dont nous citions un passage comme l'expression la plus nette de l'opinion régnante, n'est peut-être pas aussi opposé à notre système qu'on pourrait le croire. Au cours de ce fragment [1], écrit d'ailleurs pour les annexions partielles, il est uniquement

(1) *Op. cit.*, pp. 168-169.

préoccupé de décharger l'État qui vient à être démembré, et non pas de décider si c'est l'État annexant ou la partie annexée qui prendra sa part dans sa dette. Se plaçant au point de vue du gouvernement français au cas où une cession de territoires serait faite à la France, il proclame l'obligation de prendre ces territoires endettés à l'image de l'État démembré. On conçoit la confusion toute verbale où il tombe, entre le devoir de prendre une province grevée de sa part du passif national, et le devoir pour la France de se charger de ce passif. Il n'est aucunement certain qu'il ait entendu rejeter la première de ces deux idées.

On aurait plus mauvaise grâce encore à nous opposer les traités qui ont mis à la charge du pays annexant une partie de la dette de l'autre. Là encore, le point essentiel, c'était de décharger les pays amoindris dans leur étendue, leur population et leurs ressources. Maintenant, que le conquérant payât lui-même ou fît payer par la fraction nouvellement acquise la part de dette mise à sa charge, les documents diplomatiques n'ont pas entendu régler cette question. S'il avait pris ce second parti, celui que nous proposons, qui donc aurait songé à élever des réclamations? On eût été d'autant moins fondé à le faire, que les provinces cédées n'auraient subi de ce chef aucune charge nouvelle, qu'elles payaient déjà sous leur ancien souverain leur part des dettes nationales, et qu'en somme, l'État conquérant se fût borné à les laisser dans le *statu quo*.

§ **54**. On peut aisément se convaincre au surplus que la thèse généralement soutenue a moins de chances de prévaloir et de se généraliser dans l'histoire contemporaine que celle que nous défendons. On persuadera avec peine à un État cessionnaire, à un État vainqueur surtout, de se

charger d'une partie des dettes de la nation cédante ou vaincue. Il admettra plus facilement de laisser cette portion de passif aux provinces conquises, qui ont d'ailleurs l'habitude de la supporter. C'est une considération pratique qui a bien sa valeur.

§ **55.** Nous nous attendons à une objection : les territoires annexés vont supporter deux dettes! Leur part de la dette nationale du cédant, et puis leur part de la dette nationale du cessionnaire, leur nouveau maître. Nous l'avons déjà réfutée, et nous avons vu que le passif de l'annexant ne doit pas leur incomber. Au reste, c'est une règle reconnue dans toutes les cessions de territoires autres que les cessions entre États, dans les annexions de commune à commune, par exemple. Ainsi, pour n'en citer qu'une application entre mille, un décret du 14 décembre 1863, qui réunissait la commune de Saint-Front à la commune de Domfront (Orne), disposait en ces termes dans son article 2 :

« ... Les dettes antérieures de l'ancienne ville de Domfront resteront exclusivement à sa charge. »

§ **56.** Cela nous amène à présenter quelques arguments nouveaux. Il est des annexions de territoires fort bien réglementées par le droit positif, chez tous les peuples civilisés, et qui doivent nous servir d'exemples. Nous voulons parler des annexions de province à province, de département à département, de commune à commune.

Il y a là une mine fort riche en documents instructifs. Et cependant aucun des auteurs qui ont écrit sur les annexions en droit international public n'a encore songé, à notre connaissance du moins, à en tirer parti. Pourtant, le parallèle s'impose, semble-t-il. Il est bien plus naturel

de rapprocher l'État englobé dans un autre, ou simplement démembré, d'une commune, par exemple, qui serait rattachée, en tout ou en partie à une commune voisine, que de le comparer à un homme qui meurt, ou encore à un propriétaire qui aliénerait les biens de son patrimoine. Ces dernières assimilations ne servent, nous l'avons vu, qu'à colorer des erreurs manifestes. Nous espérons tirer des conclusions plus fondées et plus sérieuses du rapprochement que nous allons faire avec les remaniements de communes (1). Et de fait, le droit administratif a l'avantage de fournir des données très précises, à la fois juridiques et pratiques sur ce point. D'autre part, la méthode du droit administratif se rapproche de celle du droit international public ; bien plus à coup sûr que la méthode du droit privé. Après tout, c'est toujours un morceau de territoire et un groupe de populations qui sont détachés, soit de l'État, soit de la commune. Sans doute, il ne faut assimiler les deux hypothèses qu'avec prudence, mais enfin, on peut tout au moins raisonner de l'une à l'autre.

C'est à la législation française sur les annexions et les démembrements de communes que nous emprunterons nos exemples, car c'est là que l'on trouve les documents les plus nombreux. Au reste, la législation de notre pays ayant été remaniée et refondue sur ce point, elle offre à peu près toutes les solutions qui sont possibles en pratique.

Les communes sont, comme les États, des personnes morales. Elles peuvent contracter des emprunts et par conséquent avoir des dettes. Elles s'en acquittent par des impositions extraordinaires sur leurs habitants, impositions

(1) L'excellent et très volumineux ouvrage dont M. A. Verrier a fait sa thèse de doctorat nous servira de guide. Il a pour titre : *De la circonscription et du nom des communes*. V. notamment pp. 551-577.

qui prennent la forme de centimes additionnels. Soit donc une commune qui s'est endettée pour réparer ses chemins, pour construire un pont, une église, une mairie, une école, peu importe. Supposons que cette commune soit démembrée. Une section de cette commune est rattachée à une commune voisine. L'identité des situations est complète, on en conviendra : c'est bien comme si un État endetté venait à perdre une province, au profit d'un État voisin cessionnaire. Or, la section distraite doit-elle continuer à supporter sa part dans la contribution extraordinaire? Doit-elle en être exonérée au contraire? Ou enfin, troisième solution possible, est-ce la commune annexante qui va prendre à sa charge les centimes additionnels que payait originairement la section de commune qui lui est cédée?

En définitive, applique-t-on aux communes la solution que nous préconisons pour les États, ou la théorie de Halleck, de Hall, de Dudley-Field, de M. Chrétien, ou enfin la doctrine proposée par Grotius, Kent, Phillimore, Heffter, M. Selosse, Fiore et de Martens?

Il est piquant de remarquer que cette dernière, qui a tant d'adeptes, et de si considérables parmi les écrivains du droit international public, ne compte pas un défenseur en droit administratif. Personne n'a jamais soutenu que la *commune annexante* dût prendre à sa charge une fraction du passif de la commune démembrée (1). On a prétendu au contraire, rarement il est vrai, que la section détachée

(1) Cela s'est vu pourtant en pratique, mais une ou deux fois seulement. Encore ce phénomène, extrêmement rare, tenait-il à ce que la fraction de dette à supporter par la fraction détachée était absolument infime, ou bien à ce que la commune annexante étant une grande ville, la surcharge imposée de ce chef à ses habitants était imperceptible. Cela ne valait pas la peine de faire deux systèmes de contributions dans la commune annexante.

passait franche et quitte à la nouvelle commune; que la commune démembrée, par conséquent, continuait à supporter l'intégralité de sa dette, devenue plus lourde après son amoindrissement. Mais la thèse qui rallie presque tous les suffrages, et qui reçoit le plus souvent la sanction de la pratique, c'est précisément la nôtre, celle que nous nous croyons seul, avec M. Cabouat cependant, à proposer dans le domaine du droit international. On admet couramment, en effet, que la commune démembrée est déchargée, en raison de la diminution subie dans son territoire et sa population, d'une partie de son fardeau. Mais si elle en est soulagée, ce n'est pas au détriment de la commune annexante, c'est uniquement sur la section détachée. Celle-ci, tout en faisant partie désormais d'une commune nouvelle, continue d'acquitter les centimes additionnels qu'elle payait jadis.

§ **57.** Entrons dans quelques détails.

Deux lois ont successivement régi les communes dans notre pays au cours de ce siècle : la loi du 18 juillet 1837 et celle du 5 avril 1884. L'une et l'autre prévoient des modifications dans la circonscription des communes, et en déterminent les principaux effets. Notamment elles statuent sur l'attribution qu'il y a lieu de faire relativement aux biens des communes démembrées. Mais elles sont muettes toutes deux sur la répartition de leur passif. Cependant, à défaut de la loi, l'administration statuait. Sous le régime de la loi du 18 juillet 1837, la question était résolue, ou bien par l'acte même qui opérait la modification territoriale, ou bien après coup, par les nouveaux conseillers municipaux des communes ainsi agrandies. Leur délibération était homologuée par le préfet. Si les représentants de

l'ancien territoire n'arrivaient pas à s'entendre avec ceux de la section annexée, le ministre de l'intérieur décidait. Tandis que sous l'empire de la loi actuelle du 5 avril 1884, la question des dettes est nécessairement tranchée dans tous les cas par l'acte administratif lui-même qui opère l'annexion.

Or, malgré le pouvoir discrétionnaire qu'on s'accordait à reconnaître à l'administration, lorsqu'il s'agissait de trancher la question des dettes, celle-ci, quel que fût son organe, conseil municipal, préfet, ministre, conseil général, avait pourtant admis certains principes. Ces principes étaient fondés sur l'équité, et aussi sur quelques déductions qu'on pouvait tirer de la loi municipale, malgré son silence. Quels étaient-ils?

On distinguait, je l'avoue, entre les dettes communales, tandis que nous proposons de répartir les dettes nationales de l'État démembré, sans distinction et dans tous les cas. On distinguait selon que la dette communale avait été contractée dans l'intérêt exclusif de la portion non annexée, ou tout au contraire dans l'intérêt de la section détachée, ou bien encore dans l'intérêt commun des deux fractions.

La dette intéressait-elle uniquement le territoire qui demeurait commune distincte? Dans ce cas, cette commune la supportait tout entière. La section enlevée échappait, par le fait de son rattachement à une autre commune, aux impositions qu'elle supportait primitivement. Par exemple, la dette provenait de la construction d'une église, d'une école, d'une mairie qui se trouvaient situées sur son territoire, et qui par conséquent continuaient à lui appartenir malgré la distraction de cette section.

La cause de l'emprunt était-elle une opération dont la section distraite tirait à elle seule tout le profit? Alors

c'était cette section qui, dorénavant, était seule débitrice, et la commune amoindrie était totalement déchargée. Par exemple la commune possédait deux églises, dont une sur la section plus tard séparée. Cette dernière avait besoin de grosses réparations, d'une reconstruction même, et la commune s'était endettée pour y faire face. Puis intervient la sécession. C'est la section qui bénéficie du travail effectué qui doit acquitter à elle seule, en principe, les centimes additionnels destinés à amortir l'emprunt. — Nous disons *en principe*, car il est des cas où c'est la solution contraire qui a prévalu, sur le fondement de cette idée que la section séparée ne peut à elle seule y suffire, et qu'elle n'eût jamais contracté l'emprunt, si elle eût su devoir être seule à le rembourser. — Mais c'est une exception qui laisse subsister la règle générale.

Enfin l'obligation contractée intéresse-t-elle à la fois les deux fractions, plus tard séparées, de la commune débitrice? Il y a lieu alors de la répartir entre elles, et chacune d'elles continue à supporter les mêmes centimes additionnels qu'avant le démembrement. La symétrie se poursuit donc : on recherche encore qui retire le bénéfice des avantages réalisés au moyen de l'emprunt. Ces dettes, intéressant à la fois les deux fractions, sont assez nombreuses. Elles le sont bien davantage lorsqu'il s'agit de deux fractions, d'un État, et non plus d'une commune; celles qui n'ont d'utilité que pour une des fractions sont relativement très rares, et c'est pourquoi nous proposons de n'en pas tenir compte. Au contraire, la distinction s'impose lorsqu'il s'agit de communes; force est bien de se demander qui profite des obligations contractées. Il y a là une différence de fait sur laquelle nous reviendrons dans un instant.

Pour le moment, nous ne voulons nous attacher qu'à ces dettes, intéressant au même titre les deux parties de la commune, car c'est le point de comparaison que nous voulons prendre pour légitimer la solution que nous avons avancée relativement aux dettes d'État.

Cette règle de la répartition des dettes communales est à peu près absolue, et la jurisprudence est constante en ce sens. On la trouve exprimée très nettement dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 29 janvier 1848, dont voici les principaux passages :

« Quant aux dettes qui seraient communes aux deux sections, comme, par exemple, si elles provenaient d'un procès soutenu à l'occasion de biens indivis, ou de travaux de construction d'édifices, de chemins, etc., la répartition doit en être faite entre les parties à raison des contributions publiques payées dans chacune d'elles, et non pas d'après le nombre de leurs feux respectifs. Cette règle, confirmée par la jurisprudence, trouve son principe dans les dispositions de lois relatives au paiement des dépenses des communes (Loi de finances du 15 mai 1818, art. 39, 40 et 41 ; loi du 18 juillet 1837, art. 39). »

Une autre circulaire ministérielle, relative, celle-là, à l'application de la loi municipale du 5 avril 1884, et en date elle-même du 15 mai de la même année, vient rappeler expressément la première. Elle s'exprime ainsi :

« Les principales questions à résoudre sont celles relatives..... au partage des dettes et à leur acquittement. »

« La circulaire d'un de nos prédécesseurs, en date du 29 janvier 1848, insérée au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* de la même année, trace la marche à suivre en pareil cas et les bases sur lesquelles peuvent ou doivent

être réglées les diverses opérations du partage. Je vous invite à vous y référer. »

Ainsi, pour ne citer qu'une application de cette règle, la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon (Rhône) comprenait autrefois la section de La Mulatière. Cette section en fut distraite par une loi du 26 juin 1885, pour être érigée en municipalité distincte. Cette loi dispose (art. 3, lettre c) :

« Les dettes communes existant au moment de la séparation seront réparties entre la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon et la commune de La Mulatière, d'après le montant de leurs quatre contributions directes. »

Les exemples comme celui-ci fourmillent. Nous ne pouvons que renvoyer à la liste très longue qu'en fournit M. Verrier dans son ouvrage sur *La circonscription et le nom des communes* (pp. 569-573).

Eh bien, pourquoi donner une autre solution pour l'annexion d'État à État? N'envisageons, tout d'abord, que l'hypothèse — très fréquente — où l'emprunt contracté par l'État cédant intéressait également tout son territoire. Les deux opinions qui se partagent la doctrine sont également inacceptables. Pourquoi la province cédée serait-elle déchargée de la part d'impôts qu'elle payait jusqu'alors, impôts destinés à éteindre la dette? Pourquoi, d'autre part, l'État annexant, lui, en serait-il chargé? La vérité n'est-elle pas dans ce moyen terme, dans ce juste milieu que nous proposons, l'État cessionnaire restant parfaitement étranger à cet emprunt, mais la province cédée restant débitrice de sa part? Si cette dernière solution n'était pas juste, juridique et pratique, pourquoi triompherait-elle en droit administratif? Et réciproquement, si les deux autres systèmes sont bons, pourquoi les trouve-t-on mauvais pour les annexions de commune à

commune ou de département à département? Nous ne pouvons admettre qu'il y ait entre les deux cas une différence quelconque de principe. Ne s'agit-il pas toujours d'une cession portant sur un territoire et sur des habitants, et d'une cession intervenant entre des personnes morales dont les deux éléments constitutifs sont précisément un sol et une population? Il n'existe donc bien là qu'une pure différence de proportion et pas davantage. La cession d'une province est en grand ce que la cession d'une section de commune est en petit, sauf quelques légères réserves.

§ **58**. Passons maintenant au cas où l'emprunt contracté n'intéresse pas également les deux parties de l'État démembré. Tout le profit réalisé par les travaux qu'il a permis d'exécuter a été pour la province annexée, ou au contraire pour la portion qui conserve son indépendance. L'argent emprunté, par exemple, a servi à creuser un port. Aussitôt construit, l'annexion est survenue, coupant en deux l'État démembré par une barrière de douane, de sorte que ce port est désormais inutile à tous ceux qui se trouvent de l'autre côté de la nouvelle frontière. Voilà une dépense qui n'a servi qu'à l'une des fractions du pays cédant, la fraction annexée si le port est sur son territoire, ou la fraction restée indépendante, si c'est l'inverse, peu importe. S'il s'agissait du fractionnement d'une commune, la dette resterait propre à la section de commune qui en profite. Faut-il en dire autant s'il s'agit d'un État?

Nous ne le croyons pas; ici, il est préférable de diviser quand même la dette. Chacune des deux portions de l'État en supportera sa part. Nous allons en donner plusieurs motifs.

§ **59**. Il y a une première raison de s'écarter de la règle suivie au sujet des démembrements de communes, et cette raison, c'est que les annexions de communes ne sont pas laissées au hasard des armes, qu'elles sont soumises au contrôle d'une autorité supérieure qui veille aux intérêts des créanciers. Dans les remaniements des circonscriptions communales, on peut, pour partager les dettes, entrer dans des distinctions. On peut dire que telle fraction de la commune la paiera toute, parce qu'elle est seule à en profiter. Le procédé est sans danger, car le jour où apparaîtraient, pour la portion déclarée débitrice, des inconvénients, le pouvoir central interviendrait. Le grand inconvénient consiste en ce qu'on met à la charge d'une section de commune une dette trop lourde. Dans bien des cas, elle n'eût pas engagé la dépense, si elle eût su devoir être seule à la supporter. Aussi le pouvoir central n'applique pas automatiquement le principe *ubi emolumentum, ibi et onus esse debet*. Il sait que, dans nombre de cas, ce ne serait là qu'une fausse équité, et qu'une simple section de commune serait écrasée par la dette qu'on mettrait ainsi à sa charge. Et le cas est très fréquent. Il renverse le principe général, et n'hésite pas à partager la dette entre les deux sections de commune. En d'autres termes, il impose très souvent la solution que nous préconisons pour les démembrements d'États (1).

§ **60**. Le second motif qui nous porte à ne pas distinguer entre les dettes de l'État démembré et à les partager toujours, c'est que la distinction serait extrêmement difficile à faire. Les besoins d'une commune sont très res-

(1) Voir des exemples de ce procédé dans l'ouvrage de M. Verrier, pp. 561 *medio* à 563.

treints par rapport à ceux d'un État. Les causes pour lesquelles elle emprunte sont très limitées. Aussi lorsqu'elle s'endette, il est toujours facile de dire dans quel but et dans quel intérêt. C'est pour construire, par exemple, un édifice, mairie, église ou maison d'école. On voit de suite qui profite de la dépense, une fois le démembrement survenu : c'est la section sur le territoire de laquelle se trouve l'édifice. Ce sera donc cette section qui supportera la dépense. Au contraire quand un pays comme la France emprunte quelques centaines de millions, ce n'est pas pour une opération si simple. C'est pour cent objets différents : combler un déficit du budget, faire des travaux publics sur dix points du territoire à la fois, transformer un armement, faire les premiers frais d'une colonisation, etc., etc. Qui pourrait dire si cet emprunt est contracté dans l'intérêt général, ou si telle ou telle partie du territoire en retire un avantage exclusif? Il présente, par différents côtés, ces divers caractères; mais dans quelle proportion? Ce serait bien difficile à déterminer. Il faut donc que cet emprunt grève l'ensemble du territoire de l'État emprunteur, et que les porteurs de rente aient action contre les deux tronçons, en cas de démembrement. Il serait vraiment impraticable de faire deux parts dans cet emprunt, par une sorte de ventilation : une part qui se diviserait entre les deux fractions d'État, et une part qui ne se diviserait pas.

On ne serait pas d'ailleurs au bout des distinctions à faire, si l'on voulait entrer dans cette voie. On a bien vite dit : tel emprunt a servi au pays tout entier, ou n'a profité au contraire qu'à la province annexée. Mais quand on regarde les choses de plus près, on voit qu'il est bien rare qu'on puisse jamais le dire d'une façon absolue. Tout

dépend de la période de temps que l'on considère. Avant l'annexion, le travail exécuté, l'amélioration réalisée étaient pour le pays dans son ensemble; après l'annexion, toute l'utilité se restreint à la province détachée. Nous avons pris l'exemple d'un port; reprenons-le et supposons ce port situé sur le littoral de la province annexée. Avant le démembrement, tout le pays en bénéficiait, il facilitait et activait le commerce sur tout le territoire. Les dépenses faites, les dettes contractées pour mener à bien ce travail public, avaient tourné à l'avantage, plus ou moins direct, du pays entier. Au bout d'un certain nombre d'années, les emprunts qu'il avait nécessités ne sont pas encore amortis, et une fraction du territoire, où se trouve ce port, précisément, est cédée à un autre État. Est-ce tout l'État démembré, est-ce seulement la fraction détachée qui tire profit de cette dette? Ni l'un ni l'autre, il faut séparer la situation ancienne et la situation actuelle. Dans le passé, l'utilité était commune, et à ce point de vue, une répartition des charges s'impose; dans l'avenir, elle est spéciale à la province, et la dette devrait lui rester propre. L'ensemble du pays devrait payer la jouissance passée, et la fraction détachée devrait payer la jouissance à venir. Il serait bien délicat d'évaluer l'une et l'autre!

§ **61**. Mais en fait, la considération des difficultés auxquelles on se butterait si l'on devait rechercher la cause et l'origine des dettes du pays démembré pour les répartir ou non, est peu de chose à côté de la nouvelle remarque que voici :

Les dettes d'État qui ne profitent pas à l'ensemble du pays, même après le démembrement, sont la petite minorité.

Quelles sont, en effet, les grandes sources des dettes nationales contemporaines? Ce sont, en première ligne assurément, la guerre et la préparation de la guerre. Combien ont coûté à l'Angleterre les guerres du premier empire? A-t-elle eu, dans tout le cours du siècle depuis 1815, à s'endetter autant que dans ses premières années? Sans la guerre de sécession, les États-Unis n'auraient presque jamais emprunté. Dans nos trente milliards et davantage de passif, pour combien figurent nos malheurs de 1870, nos revers antérieurs, nos armements actuels? Considérons l'Europe d'aujourd'hui : quels sont les États qui s'endettent, sinon les États militaires? Or ces dépenses énormes sont faites pour protéger le pays tout entier, pour le préserver de l'invasion, pour sauvegarder son intégrité. Elles doivent être supportées par le pays tout entier, par le lambeau qui s'en détache comme par le reste.

Les provinces et les communes, elles, n'en connaissent pas de semblables. L'immense fardeau qui pèse sur les États leur est inconnu. On comprend que les dépenses faites pour telle ou telle partie de leur territoire aient quelque importance relative dans l'ensemble de leurs engagements. S'agit-il d'États, au contraire, les emprunts destinés à l'avantage exclusif d'une province ne sont rien en présence de ceux qu'on émet pour l'utilité du pays tout entier, car les dettes relatives à la défense nationale leur apportent un appoint formidable.

D'ailleurs parmi les autres dettes des États, beaucoup sont encore contractées dans l'intérêt général, et doivent être logiquement supportées par les deux tronçons de la puissance démembrée. Ainsi celles qui résultent de calamités publiques comme les disettes et les épidémies s'étendant sur tout le territoire; ou, pour prendre un exemple

plus pratique, celles provenant d'une mauvaise gestion financière, d'erreurs économiques, d'entreprises coloniales ou autres qui ont échoué. La faute est celle de la nation tout entière ou de son gouvernement. Tout entière aussi, même après l'annexion, elle doit en supporter les conséquences. D'autres dettes ont été contractées pour réaliser des améliorations ou des progrès dont tout le pays a profité, et dont tout le pays doit par conséquent payer les frais. Tels sont les travaux publics d'intérêt national, tels que certaines routes et certaines voies ferrées.

§ **62**. Nous ne voulons rien exagérer, et nous reconnaissons volontiers que quelques emprunts se trouvent, après la cession, ne plus pouvoir profiter, qu'à la province cédée, ou à la partie de la puissance cédante qui conserve son autonomie. Ces emprunts, en logique, devraient être payés uniquement par l'une ou par l'autre, par celle qui en bénéficie, en un mot. Mais, en pratique, ces quelques dettes qu'on ne devrait pas partager, se compensent à peu près. De la sorte, en divisant toutes les dettes sans distinction entre les deux fractions on donne une solution très suffisamment équitable, et très juste dans son ensemble; et l'on n'a pas à tomber dans des calculs sans fin et dans l'infiniment petit. Par exemple, les forts construits autour des villes annexées pour leur défense n'intéressent plus l'État cédant, et les dépenses les concernant devraient être acquittées par la province détachée, qui est seule désormais à en tirer parti. Mais, en sens inverse, les monuments, bibliothèques et musées nationaux, qui ont été élevés dans la capitale ne profitent plus qu'à la fraction non conquise. Les dettes qu'ils ont occasionnées devraient leur rester propres.

Eh bien, il est plus simple d'opérer une compensation générale et de les diviser toutes entre les deux fractions. Cela ne se peut pour les dettes des communes, trop peu nombreuses pour s'annihiler réciproquement par l'effet de la loi des grands nombres. Mais il le faut ici, car le droit des annexions est un droit naissant, il a besoin de simplicité et ne peut supporter qu'on le complique, à moins que ce ne soit dans un intérêt de justice de premier ordre qu'on ne retrouve pas ici. Trancher les hésitations actuelles sur notre sujet, faire admettre que les provinces annexées ne sont point franches et quittes de plein droit, c'est déjà difficile. A poursuivre une exactitude méticuleuse sans grand intérêt pratique, à se livrer à des recherches sans fin sur l'origine, le but et le profit tiré de chaque dette à répartir, on s'expose à compromettre le principe. C'est élever la théorie trop au-dessus des nécessités pratiques, c'est là faire planer trop haut dans les nuages, pour qu'elle soit abordable. C'est la condamner à tout jamais à rester sans influence sur les événements.

§ **63**. Il est cependant un genre de dettes qui ne doivent pas se répartir, et qui restent entièrement à la charge du pays amoindri. Ce sont les indemnités de guerre que lui impose souvent le vainqueur. M. Selosse fait cette réserve avec beaucoup de raison, mais nous ne saurions admettre le motif qu'il fournit pour légitimer cette exception.

« Il est une remarque à faire, dit-il. On ne doit pas compter dans la part contributive des pays annexés, les indemnités de guerre et le tribut qui pourraient être imposés à l'État démembré. *Le traité d'annexion a immédiatement séparé les provinces démembrées du reste du royaume*, de telle sorte que, *ces impositions ne les ayant*

jamais frappées, l'État étranger prétendrait à tort faire retomber sur elles une partie de la contribution. »

Ce n'est pas du tout que la division du pays démembré soit antérieure à la naissance du droit à indemnité. Ce droit, le traité ne le crée pas, il liquide un droit antérieur, qui existait au profit du vainqueur, en vertu du délit du vaincu, car celui-ci est censé avoir eu tort de provoquer ou de prolonger une guerre injuste de sa part. La partie annexée a participé à ce délit, et elle devrait contribuer pour sa part à l'indemnité. Si elle en est exempte, cela tient évidemment à de tout autres raisons. On pourrait ajouter d'ailleurs qu'il est impossible de décomposer le traité qui met fin à la guerre en deux moments : une première disposition, antérieure, qui réalise l'annexion, et une deuxième disposition, postérieure, qui impose au vaincu une indemnité. Le traité est un tout indécomposable dans le temps, et dont les articles ont tous la même date.

Le véritable raison d'exonérer les provinces cédées, c'est que telle est l'intention des parties. On doit présumer que lorsque l'Allemagne a stipulé cinq milliards de la France, c'était pour les faire payer par la France, et non pas par l'Alsace, et tout le monde a fort naturellement interprété le traité dans ce sens. Rien n'empêcherait, du reste, le vainqueur de manifester une volonté différente. De même qu'il pourrait, en cas d'annexion totale, lever sur le pays conquis une contribution de guerre, de même, en cas d'annexion partielle, il peut faire payer, s'il le juge à propos, une partie de l'indemnité par les territoires qu'il s'approprie.

§ **64**. Il peut arriver que l'État démembré se trouve être débiteur, avant la cession, de l'État annexant. Il ne faut pas

dire, en pareil cas, comme le fait encore M. Selosse [1], que la créance de l'annexant s'éteint par confusion pour une part correspondante à l'importance de la province acquise. Les principes que nous avons essayé de dégager nous conduisent à dire, au contraire, que l'annexant conserve sa créance intégralement. Seulement cette créance sera payée par deux débiteurs : l'État démembré et la province annexée, chacun pour partie. Ce n'est pas l'annexant, en effet, qui doit payer la part de dette afférente à la province acquise, c'est cette province elle-même. L'État cessionnaire ne devient donc aucunement débiteur, aucune confusion n'est possible, et il reste créancier pour la même somme qu'auparavant.

(1) *Op. cit.*, p. 171.

SECTION II.

Dans quelle proportion et sur quelles bases doit se faire la contribution.

§ **65**. Dès que l'on a admis en principe que la dette du pays démembré se partage entre lui et l'État qui lui prend une ou plusieurs provinces, une nouvelle question se pose. Dans quelle proportion ce partage se fera-t-il? Il est bien évident que plus l'annexion sera importante, plus la part contributive mise à la charge de l'annexant sera grande. S'il prend un dixième du pays démembré, il paiera un dixième de sa dette. S'il en prend un quart, ce sera un quart du passif qu'il supportera.

Mais il faut préciser. Quand on dit un quart, un dixième du pays démembré, veut-on parler de la surface de son territoire, veut-on parler au contraire du chiffre de sa population, ou bien encore de sa richesse? A quel *criterium* s'arrêter, et quelle base, enfin, faut-il prendre, pour faire cette répartition?

Sur ce point, on n'a pas toujours été d'accord : la pratique a varié, et les auteurs eux-mêmes ne se sont pas toujours entendus. Nous ne parlons pas, bien entendu, des auteurs comme Hall, Dudley-Field, etc., qui laissent à l'État démembré le fardeau intégral de ses dettes. Pour ceux-là, la question ne saurait se poser, et aucun d'eux ne la traite, puisqu'ils rejettent le principe même de la répartition. Le problème n'existe que si l'on admet un partage des dettes, soit au point de vue du droit de contribution,

comme nous l'avons fait, soit au double point de vue de la poursuite et de la contribution, comme on le fait généralement.

Or, les trois systèmes de partage : d'après l'étendue du territoire, d'après la population et d'après la richesse, ont été préconisés et appliqués. En 1866, l'Italie se chargea de la dette pontificale proportionnellement à la population des Romagnes qu'elle avait conquises. Quant au traité de Berlin, il laissait la question dans le doute. La Bulgarie, le Montenegro et la Serbie, qui prenaient d'importants territoires à la Turquie, devaient prendre en conséquence une part de sa dette « calculée sur une base équitable. »

§ **66**. Mais aujourd'hui, on peut dire que les deux premiers systèmes ont fait leur temps. C'est au troisième que se rallient unanimement les publicistes et la pratique. Il apparaît comme le plus juste, et à vrai dire, comme le seul réellement équitable. On ne peut pas, en effet, prendre pour *criterium* la surface de terrain acquise par l'annexant : si le territoire conquis est celui d'une grande ville, la conquête a infiniment plus de valeur que s'il était occupé par des montagnes ou des landes désertes. La ville a infiniment plus de ressources, et fournit plus d'impôts, qui permettent au conquérant d'assumer une plus forte part du passif. Comme le dit très bien M. Cabouat, « à égalité de territoire, une région industrielle l'emportera sur une autre purement agricole, et même entre territoires d'une superficie égale, livrés soit à l'agriculture, soit à l'industrie, il serait bien téméraire d'affirmer que l'équilibre existera toujours. Or, le système que nous combattons fait abstraction complète de ces faits, il raisonne comme si la richesse d'un État pouvait se répartir mathé-

matiquement entre chacune de ses provinces et proportionnellement à leur étendue respective; il ne pourrait être suivi que dans l'hypothèse tout à fait chimérique où il s'agirait de la dette d'un État exclusivement agricole ou manufacturier, dont les différentes parties auraient atteint un degré égal de développement. »

« En pratique, son résultat le plus clair sera de procurer à l'un des États intéressés une réduction des obligations qui lui incombent, et, par suite, un gain dont l'autre fera tous les frais. »

Un partage de la dette proportionnel au chiffre de la population habitant les territoires annexés soulèverait les mêmes critiques. La nouvelle population acquise à l'annexant peut être pauvre et peu imposable; elle peut être, au contraire, riche et prospère. Il serait injuste de charger, dans les deux cas, l'annexant de la même part de dettes. D'autre part, l'annexion détermine toujours un courant d'émigration plus ou moins fort. La population que l'État cessionnaire gagne par l'annexion est toujours plus ou moins inférieure en nombre à celle de la province au moment de l'annexion. Cette moins-value, ce déchet ne peut pas être prévu, avec quelque précision, au moment du traité, et la répartition que les négociateurs voudraient faire manquerait de base solide.

La population acquise par l'annexant ne peut même pas être appréciée au moment où expire le délai généralement accordé aux habitants pour opter entre leur ancienne nationalité et la nouvelle. Ce serait une grave erreur, en effet, de croire que le courant d'émigration dont nous parlons s'arrête à ce moment. En Alsace-Lorraine, par exemple, il dure encore après vingt ou vingt-cinq ans, car nombre d'Alsaciens-Lorrains que l'impossibilité d'émigrer a con-

traints de devenir Allemands, envoient leurs enfants en France, et en font des Français.

§ **67**. La conclusion que les auteurs tirent de ces observations, c'est qu'un seul *criterium* est admissible : celui de la richesse. La richesse elle-même sera révélée par le chiffre d'impôts payés jusqu'à l'annexion par les deux portions de l'État démembré : celle qui est annexée, et celle qui conserve son indépendance. Pour écarter autant que possible les causes d'erreur, on prend, non pas les impôts payés pendant l'année qui a précédé l'annexion, mais une moyenne calculée sur un espace de plusieurs années. Si la contrée cédée fournissait un dixième, un quart des impôts levés sur l'État cédant, cet État sera déchargé d'un dixième, d'un quart de son passif. Nous ne pouvons qu'approuver avec tout le monde ce critérium : prendre pour base de la répartition à faire, la richesse révélée par le chiffre d'impôts, c'est justice évidemment.

Au reste, c'est ce procédé de répartition que l'on applique aux dettes des communes dont une section vient à être distraite pour être annexée à une autre commune. Voici, en effet, un passage de la circulaire qu'écrivait, le 29 janvier 1848, le ministre de l'intérieur :

« Quant aux dettes qui seraient communes aux deux sections (de la commune plus tard démembrée), comme, par exemple, si elles provenaient d'un procès soutenu à l'occasion de biens indivis, ou de travaux de construction d'édifices, de chemins, etc., la répartition doit être faite entre les parties à raison des contributions publiques payées dans chacune d'elles, et non pas d'après le nombre de leurs feux respectifs. Cette règle, confirmée par la jurisprudence, trouve son principe dans les dispositions des lois

relatives au paiement des dépenses des communes (loi de finances du 15 mai 1818, art. 39, 40 et 41, — loi du 18 juillet 1837, art. 39). »

§ **68**. Mais on peut cependant adresser, en cette matière, une critique à la majorité des auteurs. Il y a un lien nécessaire entre les raisons qui font admettre le principe même de la répartition, et celles qui font adopter ce mode de répartition : ce lien, ils ne le font pas sentir. Ainsi, ils veulent répartir le passif parce que les emprunts contractés ont permis de faire des travaux sur la province cédée, qui en a par là profité (1), et ils veulent faire la répartition en proportion des impôts payés par cette province, parce que c'est plus juste, ou encore, comme l'a dit M. Selosse, parce que c'est l'intention présumée des parties au traité de cession. Ces motifs ne cadrent pas avec le premier, ils n'appartiennent pas au même ordre d'idées, ils n'ont entre eux aucun rapport. Ce devraient être pourtant les mêmes raisons, ou des raisons très voisines, qui expliquent pourquoi on doit faire la répartition, et pourquoi on doit la faire de telle façon; les motifs qui nous poussent à admettre la répartition, devraient nous éclairer sur les procédés de répartition à employer. Les deux questions sont connexes, un principe commun doit les dominer toutes deux, et tout système bien fait doit le faire entrevoir.

Dans la théorie que nous professons, au contraire, ce lien logique saute aux yeux, et la concordance, l'harmonie, sont bien marquées entre la question de principe et la question d'application. Pourquoi admettons-nous que la dette se divise entre l'État démembré et la province déta-

(1) Cabouat, *op. cit.*, p. 176.

chée? Parce qu'au point de vue de la contribution, le débiteur s'est scindé en deux tronçons, et que la province séparée est une partie du débiteur, fatalement chargée d'une partie de la dette. L'annexion ne change rien à sa situation de débitrice : elle reste telle sous son nouveau souverain comme sous l'ancien.

Pourquoi maintenant opérons-nous la répartition sur le pied des impôts proportionnellement payés par cette province et par la fraction d'État qui conserve son indépendance? C'est aussi parce que l'annexion n'a rien changé à la situation de la province. Après l'annexion, elle est débitrice pour la même part qu'avant, et la part de dette qui lui incombait auparavant est précisément égale à la part d'impôts qu'elle payait. Tout découle donc de la même idée : elle explique pourquoi on doit la diviser de la sorte.

Le critérium de la richesse, que tout le monde adopte aujourd'hui, n'est ainsi que le corollaire obligé de notre thèse, et c'est précisément à nos yeux ce qui la confirme. Instinctivement, et comme en tâtonnant, la doctrine en honneur arrive à la bonne solution, en partant d'un faux point de départ : elle décharge le pays démembré, précisément de ce que payait la partie annexée. Cela ne prouve-t-il pas que la portion qui reste indépendante ne devait que sa part dans la dette, au point de vue de la contribution, et que l'autre part était due et demeure due par la province détachée?

SECTION III.

Droit de poursuite. — Dans quelle mesure les créanciers peuvent-ils s'adresser, soit à l'État démembré, soit à la province annexée.

§ **69**. En résumé, et pour conclure, les dettes antérieures à l'annexion doivent se répartir entre la province annexée et le pays démembré : en somme, leur poids porte toujours sur le même débiteur, que l'annexion a dédoublé. Tel est le droit de contribution.

Changeons maintenant de point de vue, et laissons les débiteurs pour considérer les créanciers. Quel est le droit de poursuite? Diffère-t-il du droit de contribution ou, au contraire, y a-t-il entre eux identité et coïncidence parfaite?

Si les deux droits se confondent, voici ce qui va se produire : les créanciers auront à se préoccuper de la division de la dette; ils devront demander à chacun des deux débiteurs (l'État amoindri et la partie qui s'en est détachée) une partie de leur paiement; si l'un d'eux devient insolvable, ils n'auront pas de recours contre l'autre, et ils en supporteront tout le préjudice. En un mot, les créanciers sont dans la même situation que si leur débiteur était mort, laissant deux héritiers entre qui la dette se divise, et qui deviennent débiteurs conjoints.

Est-ce que ces résultats sont acceptables? Nous ne le croyons pas. Pour montrer leur injustice, faisons voir que les droits des créanciers, avant l'annexion, étaient bien plus étendus, et essayons de prouver que l'annexion n'a pas pu les restreindre.

Les créanciers d'un État ont en lui un débiteur unique, ils n'ont pas autant de débiteurs conjoints qu'il y a de provinces ou de départements compris dans cet État. Par conséquent, l'insolvabilité d'une ou de plusieurs de ces circonscriptions leur est indifférente, pourvu que l'État, lui, puisse encore faire face à ses engagements. Dans le fond des choses, ce sont les contrées prospères qui paient pour celles qui sont ruinées, mais c'est là affaire toute intérieure, qui n'intéresse pas les créanciers. Si donc la province plus tard annexée était tombée en déconfiture avant le démembrement, l'État débiteur n'aurait aucunement pu prendre ce prétexte pour réduire le paiement qu'il avait à faire à ses créanciers.

Survient le démembrement. Les créanciers s'adressent l'État à qui vient de perdre une province, et lui demandent leur dû. Peut-il, invoquant son démembrement, leur refuser un remboursement intégral? En aucune façon. En effet, la cession de territoire dont il souffre est son fait. Elle résulte du traité de cession qu'il a consenti et qu'il a signé. Il serait étrange qu'il opposât à ses créanciers une situation de fait dont il est l'auteur. Qu'importe aux créanciers les stipulations que leur débiteur a pu échanger avec un État tiers? Leurs droits ne sauraient en être atteints. C'est là d'ailleurs un point que nous avons développé tout au début de cette étude.

§ **70**. Mais, dira-t-on, la cession de territoire n'est réellement l'œuvre du pays cédant que si elle est volontaire; lorsqu'elle est forcée, c'est le couteau sur la gorge, pour ainsi dire, vaincu et incapable de résistance, qu'il a dû la subir. — Qu'importe? Nous répondrons, avec les Romains : *coactus voluit, sed voluit,* et nous ajouterons que l'objection,

même si son point de départ était fondé, ne porterait point. Car en admettant que la volonté du conquérant ait à elle seule réalisé l'annexion, en quoi cela touche-t-il les créanciers du cédant, et comment cette volonté d'un tiers pourrait-elle diminuer leurs droits?

Même si l'on voulait faire abstraction, non seulement de la volonté du cédant, et de la part qu'il prend nécessairement à son propre démembrement, mais encore de la volonté du cessionnaire, si l'on voulait ne plus considérer l'annexion comme l'œuvre des hommes, mais comme un fait brutal, un cas de force majeure, le droit des créanciers subsisterait. Que la mer, en effet, vienne à submerger par exemple la Corse ou la Bretagne, la France ne paierait-elle pas, malgré tout, les coupons de sa rente? Ah! sans doute, le cataclysme pourrait être si grand qu'il portât un coup fatal à nos finances, et que la banqueroute s'ensuivît. Notre pays ne serait que malheureux, et l'honneur serait sauf, mais ce serait une banqueroute, car les créanciers n'auraient pas reçu leur dû. Notre territoire, en effet, est à nos risques, et non aux risques de nos créanciers, les désastres qui peuvent y survenir pèsent sur nous et non sur eux, et ils ne nous libèrent pas.

Ainsi donc, au moment où l'État a émis son emprunt, il s'est obligé envers ses souscripteurs, et vis-à-vis d'eux, il répond intégralement de toute la dette, quoi qu'il arrive. Les démembrements qu'il peut subir, pourvu toutefois qu'ils ne le rendent pas méconnaissable au point de lui enlever jusqu'à son nom, ne le déchargent en rien au regard de ses créanciers.

§ **71**. Il ne faut pas comparer, lorsqu'on parle de la poursuite, l'État démembré à un débiteur qui décèderait,

laissant deux héritiers. Le créancier qui prête à un homme, prévoit la mort de celui-ci. Il en accepte tacitement toutes les conséquences; la division de la dette entre ses héritiers, notamment, est une clause implicite du contrat. Mais autant la mort d'un homme est un événement fatal, qui doit arriver un jour, et qui peut toujours arriver avant l'échéance de la dette, un événement prévu par conséquent, autant le démembrement d'un État est un fait anormal, qui n'a rien de nécessaire, inattendu du créancier, car c'est presque un désordre. Le créancier n'a jamais accepté, même tacitement, d'avoir à faire à d'autres qu'au gouvernement auquel il prête. D'ailleurs, peut-on comparer les deux situations? Si les héritiers sont des continuateurs du patrimoine du *de cujus,* c'est grâce à une pure fiction de la loi, grâce à la tradition romaine, ce n'est pas une réalité. Encore faut-il qu'ils aient accepté la succession. Au contraire, l'État démembré est mieux qu'un successeur au patrimoine de l'État entier, mieux qu'un continuateur de sa personne, c'est identiquement le même être. C'est pourquoi, si l'État a conservé son individualité, il ne saurait y avoir d'autre continuateur de l'ancien État que lui, et on ne comprendrait pas en pareil cas une dualité d'héritiers.

§ **72**. Nous empruntons ainsi à chacun des deux systèmes que nous avons critiqués sa part de vérité. Avec le premier, nous admettons le créancier à se faire payer intégralement par l'État amoindri, solution non seulement équitable, mais encore d'une extrême simplicité. Nous donnons satisfaction aux auteurs qui veulent, comme Hall que nous avons longuement cité, distinguer entre les annexions partielles, et qui veulent, toutes les fois que le pays démembré n'est pas devenu méconnaissable, le lais-

ser tenu de ses dettes. Avec le second, nous reconnaissons au pays démembré le droit de recourir contre son ancienne province, afin de la faire contribuer pour sa part à ses anciennes charges. Nous faisons ainsi la part des auteurs, et c'est la majorité, qui ne peuvent admettre comme Heffter que l'annexion libère des contribuables de leurs dettes, et qu'un pays réduit parfois très considérablement dans sa population, soit écrasé sous un passif devenu trop lourd.

Au fond, c'est toujours l'application de notre grand principe : ne pas exagérer les conséquences des annexions, qui sont rarement un bien en elles-mêmes, et limiter les modifications qu'elles entraînent à ce qui est indispensable. Plus haut, en traitant de la contribution, nous avons essayé de démontrer que le débiteur définitif reste le même, ce que les auteurs ne voulaient pas admettre, dans aucune opinion. (En effet, ou bien ils faisaient refluer toute la dette sur la partie d'État restée indépendante, ou bien ils la divisaient sans doute, mais la part qui revient à la partie annexée, ils l'étendaient sur tout l'annexant, sans raison plausible.) — Maintenant, nous plaçant au point de vue de la poursuite, c'est-à-dire au point de vue des porteurs de rente, nous disons encore : rien n'est changé! Ils pourront exiger de l'État, comme avant le démembrement, le montant intégral de leurs coupons. La misère, l'insolvabilité d'une des contrées de cet État, ne pouvait nuire à ces créanciers, pourvu que l'État, dans son entier, restât solvable. Eh bien! l'annexion ne change rien à cet état de choses, et si la province annexée ne peut payer sa part, ils n'en souffriront pas.

§ **73**. Reste une question à trancher sur ce droit de poursuite. Les créanciers peuvent-ils demander quelque chose à la province elle-même?

En principe, non; les créanciers ne devraient rien pouvoir lui demander. En effet, ils ne sont créanciers que de l'État démembré, dont elle est désormais détachée et dont elle ne continue pas les traditions; et ils n'ont jamais été créanciers de cette province.

Cependant, comme ils sont créanciers du pays amoindri, et que celui-ci a lui-même un recours contre son ancienne province, il faut accorder tout au moins aux créanciers l'action oblique consacrée par l'article 1166 du Code civil français. Exerçant l'action de leur débiteur, ils pourront, s'ils le veulent, faire payer à la province cédée la somme déterminée par le droit de contribution.

Mais puisqu'ils n'agissent qu'aux lieu et place de l'État démembré leur débiteur, tout ce qu'ils obtiennent tombe dans le patrimoine de celui-ci, ou cela devient le gage commun de tous ses créanciers indistinctement, notamment des créanciers qu'il a pu faire postérieurement à l'annexion. De là un grave préjudice pour les créanciers antérieurs.

§ **74**. N'est-il pas possible de leur éviter ce préjudice? Oui, nous semble-t-il, en leur donnant, à côté de l'action oblique, une action directe. Il est facile, nous allons le voir, de retrouver ici tous les motifs qui expliquent les actions directes que l'on rencontre en droit privé.

On peut expliquer les actions directes de deux façons. Tantôt on en rend compte par la *versio in rem*, tantôt on y voit de véritables privilèges mobiliers, accordés à un créancier qui a mis ou conservé un bien dans le patrimoine du débiteur, gage commun de tous ses créanciers. Prenons pour exemples l'action directe du bailleur contre le sous-locataire, et celle de l'ouvrier aux gages d'un entrepreneur contre le maître de l'entreprise.

La *versio in rem* consiste pour le bailleur à faire sortir de son propre patrimoine cette valeur qu'on appelle la jouissance locative, pour la faire entrer dans le patrimoine du sous-locataire. Il devient ainsi son créancier par un quasi-contrat, et son action directe n'est autre qu'une simple action *de in rem verso,* venant se modeler et se calquer, pour ainsi dire, sur l'action du locataire. Pour l'ouvrier, la prestation de travail qu'il a faite, et qui a une valeur pécuniaire, est entrée aussi dans le patrimoine du maître, et l'a enrichi aux dépens de l'ouvrier. Celui-ci devient donc créancier en vertu du même quasi-contrat, et peut aussi intenter contre le maître l'action *de in rem verso.* Mais ce qu'il obtient ne peut dépasser ni le montant de sa créance de salaires contre l'entrepreneur, ni le montant de la créance de celui-ci contre le maître.

Or, la même situation se retrouve, plus nette encore, pour les créanciers du pays démembré. Pour une partie, les sommes qu'ils ont prêtées ont été dépensées sur la province perdue. Celle-ci a donc profité, très évidemment et très directement, de leur argent, qui est sorti de leurs mains pour entrer dans son patrimoine. La *versio in rem* est incontestable, et les créanciers doivent pouvoir lui demander leur paiement, pourvu que la somme n'excède ni sa dette envers l'État démembré, ni ce qui leur reste dû, à eux créanciers poursuivants, par cet État.

Si l'on veut expliquer les actions directes par un véritable privilège sur une créance, accordé à certains créanciers contre d'autres, ce qui nous semble préférable, nous allons retrouver au profit de nos créanciers les mêmes causes de privilège.

Le bailleur est créancier du locataire principal, mais non pas son seul créancier. Tous veulent réaliser le patri-

moine de leur débiteur. Ils y trouvent, entre autres valeurs, la créance de loyers contre le sous-locataire. Ils voudraient, sur cette créance, venir au marc le franc, mais le bailleur les arrête. C'est grâce à lui, grâce à son immeuble, que le débiteur a pu sous-louer. C'est donc lui, bailleur, qui a mis la créance de sous-location dans le patrimoine du locataire principal, et sans lui, elle n'y serait pas. Il vient donc au premier rang sur cette créance, par privilège à tous autres. En d'autres termes, il se fait payer par le sous-locataire, jusqu'à concurrence seulement de sa créance, à lui bailleur, et sans dépasser non plus le montant de la dette du sous-locataire. Voilà la raison d'être de son action directe, et cette explication a le mérite de bien faire comprendre pourquoi l'action du bailleur se mesure à la somme qui reste encore due par le sous-locataire. — L'action directe des ouvriers est, elle aussi, un privilège sur l'un des biens de leur débiteur, à savoir la créance de ce débiteur (l'entrepreneur), contre le maître de l'affaire. Et sa raison d'être est que sans eux, sans leur travail, jamais l'entrepreneur n'eût acquis cette créance. C'est donc eux qui l'ont mis dans son patrimoine. Sur cette créance, ils priment donc tous les autres créanciers de l'entrepreneur.

Or, les créanciers de l'État démembré, peuvent dire aussi que sans eux, sans le prêt qu'ils ont fait, jamais il n'eût été créancier de son ancienne province pour sa part contributoire du passif national. C'est eux qui ont mis cette créance dans le patrimoine de l'État. Sur cette créance, sur ce bien, ils doivent primer tous les autres créanciers de l'État démembré, leur débiteur : tous les créanciers, par conséquent, qui sont postérieurs au démembrement. Et voilà l'action directe justifiée. Les créanciers du pays

amoindri pourront demander à la province détachée une somme égale à sa part contributoire, à la condition de n'avoir pas été payés déjà par le pays démembré.

Ainsi, pour imaginer un exemple, si l'Italie venait à se faire céder Trieste par l'Autriche-Hongrie, que deviendrait la dette austro-hongroise? Au point de vue de la contribution, elle se partagerait, c'est-à-dire que cette ville ne saurait être libérée par le fait de l'annexion de sa part de dette nationale, pas plus qu'elle ne le serait de son passif municipal. — Mais au point de vue des titulaires de rentes, il en est un peu différemment. L'Autriche-Hongrie n'aurait aucunement perdu sa personnalité, et les créanciers seraient en droit de se faire payer par elle leurs coupons tout entiers, et ne seraient point obligés d'aller réclamer deux ou trois pour cent à la ville annexée. Celle-ci les versera à son ancien pays qui aura payé pour elle. Les créanciers n'useront généralement pas de l'action directe que nous leur avons reconnue : elle ne leur procurerait qu'un paiement divisé, une gêne par conséquent, et une complication dans le recouvrement. Ils n'auront avantage à s'en servir que si l'État démembré, l'Autriche dans notre espèce, faisait banqueroute. Ce serait une petite portion de leur créance qui resterait intacte, et dont l'action directe leur procurerait le paiement intégral.

§ **75**. Il n'y a pas à s'étonner de ce double droit de poursuite accordé au créancier, pour le tout contre l'État, et contre la province, pour sa part. C'est une situation bien fréquente et bien connue en droit privé. Toutes les fois qu'une communauté entre époux, par exemple, se trouve dissoute, les créanciers de la communauté peuvent poursuivre l'un des époux pour le tout, et l'autre seulement pour sa part et portion.

§ **76**. On pourrait craindre, peut-être, que dans le cas, très fréquent, où l'État démembré sera poursuivi pour le tout, le recours que nous lui reconnaissons ne fût une source de difficultés et de conflits. Ainsi, s'il nous fallait payer chaque année à la Sardaigne, devenue depuis l'Italie, une annuité pour la part de Nice et de la Savoie dans la dette sarde, cela pourrait devenir entre les deux pays un sujet d'aigreur et de mécontentement.

Il est possible que l'existence d'une dette entre deux pays, ou plutôt entre un pays et une province appartenant à un autre, puisse devenir à la longue un ferment de discorde. Mais cela ne saurait prouver qu'une chose, c'est qu'il y a avantage à faire un arrangement pour éviter ces contributions annuelles à perpétuité. Il sera bon d'user du procédé dont la France a précisément donné l'exemple en 1860 en acquérant le comté de Nice et la Savoie. On se trouvera bien de payer, autant que possible, un capital une fois donné, à la place de ces arrérages. De la sorte, la province aura amorti d'un coup toute sa part de dette nationale, et se trouvera ainsi libérée vis-à-vis de son ancienne patrie. Du même coup, remarquons-le, elle n'aura plus rien à redouter des poursuites des créanciers, car leur action n'est qu'une action directe, qui se mesure et se limite au montant de la créance de l'État démembré. Or celle-ci se trouve éteinte par le paiement : l'action directe des créanciers a donc disparu avec elle.

APPENDICE AU CHAPITRE IV.

DE QUELQUES DETTES PRÉSENTANT DES CARACTÈRES SPÉCIAUX.

§ **77**. Nous voudrions maintenant dire quelques mots de certaines dettes nationales présentant des caractères particuliers, telles que les dettes dites relatives aux territoires cédés, les dettes hypothécaires, au sens particulier de ce mot en droit public, enfin les dettes indivisibles.

On entend par dettes relatives à la province cédée, non pas les dettes provinciales, mais celles que l'État lui-même a contractées dans l'intérêt exclusif de la province qui lui est plus tard enlevée. Nous pouvons passer assez rapidement sur celles-ci, car nous en avons traité occasionnellement au cours du rapprochement que nous avons fait entre les annexions du droit international public et celles du droit administratif (§§ 58 à 63). Nous les laissons à la charge de l'État tout entier, y compris la province enlevée; cela pour des raisons pratiques, que nous avons développées, et qui sont toujours fort à considérer dans cette branche du droit, et aussi pour une raison juridique. On ne saurait, au point de vue du droit de contribution, charger la province, même seule intéressée à l'emprunt, d'un fardeau qu'elle n'aurait probablement pas assumé avec ses seules forces. D'autre part, on ne peut pas davantage, au point de vue du droit de poursuite,

arracher aux créanciers une partie de leur gage, et même, — il faut aller jusque-là, nous l'avons vu, — une partie de leur débiteur : ils avaient fait crédit à tout un État, et non pas à une simple province [1].

Qu'on suppose, par exemple, l'émission d'un emprunt national pour venir en aide à une région dévastée par une inondation, un tremblement de terre, ou quelque autre cataclysme : puis, à peine restaurée, elle est cédée à un autre pays. Cet emprunt restera national après l'annexion de cette partie du territoire, et le débiteur ne changera pas. Ce débiteur, au point de vue de la contribution, sera double : l'État démembré, et son ancienne province.

Il ne faut pas objecter que de la sorte, l'État démembré sera tenu d'une dette qui ne l'intéresse en rien : c'est lui qui l'a voulu ainsi; dès le principe et avant son démembrement, il a assumé ce passif qui ne profite qu'à la province. Rien dans la situation ne doit être changé.

Il y a là, pourrait-on répliquer, un véritable acte de bienfaisance, une libéralité de l'État à sa province désolée par un fléau imprévu, libéralité qu'il n'aurait pas faite s'il avait su qu'elle dût lui échapper. — Le sacrifice qu'il

(1) On verra, par l'exemple cité plus bas au texte, que le profit tiré par la province annexée de l'emprunt, n'est pas une raison pour décharger l'État qui l'a contracté. Dans l'hypothèse que voici, cette vérité éclate avec évidence : un État cautionne sa province; par exemple, il se porte garant d'un emprunt qu'elle émet. Cette province a beau être cédée ensuite à une autre puissance, l'État dont elle dépendait continue d'être débiteur accessoire. Reporter cette dette accessoire sur la province, parce qu'elle a été contractée dans son intérêt, personne n'y songe, ce serait absurde.

Tout ceci, au point de vue du droit de poursuite, bien entendu. Il est clair que si l'État caution venait à payer, il aurait son recours contre la province, débitrice principale. Au point de vue du droit de contribution, par conséquent, c'est là une dette provinciale.

s'est imposé, répondrons-nous, était, dans le fond, au nombre de ses devoirs. Il l'a accompli en vertu de cette solidarité qui unit entre elles toutes les parties d'un même État, et oblige chacune d'elles à se prêter aide et secours en pareil cas. L'emprunt contracté par l'État démembré n'est donc pas une de ces opérations faites en vue du bénéfice qu'il peut en retirer, et qu'il est libre de faire ou de ne pas faire : c'est un devoir de secours qu'il a rempli, il ne saurait revenir sur ce fait acquis, ni se décharger de ses obligations. Il ne pourrait se récuser, alléguant que c'est à l'État annexant à prendre désormais avec sa nouvelle province toutes les charges qui lui sont relatives. Non, c'est à lui-même, en effet, et à lui seul que ce devoir incombait pour le passé à l'égard de la fraction détachée de lui. C'est sur lui, et non pas sur l'annexant, que retombent indirectement tous les malheurs passés de cette province. Si l'annexion rend inutiles les sacrifices qu'il a faits, ce n'est qu'une de ses conséquences les plus regrettables peut-être, mais les plus naturelles, une conséquence qui subsistera tant que l'on verra des annexions.

Maintenant, si dans le traité de cession, l'État cessionnaire consent à prendre une part ou la totalité des dettes ainsi contractées par l'État cédant dans l'intérêt de sa province, rien de mieux. Par là on aura corrigé l'une des conséquences fâcheuses que l'annexion entraîne au préjudice du pays démembré. Mais ce n'est pas le droit commun.

§ **78.** Il arrive quelquefois, surtout dans les pays qui ne jouissent pas d'un grand crédit, que les emprunts sont garantis par certaines valeurs. Ce sont des immeubles appartenant à l'État emprunteur, ou encore certains revenus, le produit des douanes, celui des tabacs, qui sont

affectés spécialement au service des arrérages et de l'amortissement. On dit alors que ces diverses ressources sont *hypothéquées* à la dette. Souvent même, car la terminologie en cette matière n'est ni très exacte, ni bien arrêtée, on dit que l'emprunt est *hypothécaire*. En pareil cas, que se passe-t-il s'il survient une annexion?

Supposons tout d'abord que ce soient des immeubles, propriété de l'État emprunteur, qui garantissent la dette; ils sont situés sur le territoire annexé. Une première remarque s'impose : c'est que rien n'est changé au droit de contribution, tel que nous l'avons réglé. Pour avoir affecté ces biens au service de la dette comme garantie, la puissance cédante n'en est pas moins débitrice, et la dette sera en fin de compte supportée, partie par cet État, partie par la province qui en est détachée. Au point de vue du droit de poursuite, maintenant, les créanciers s'adresseront, soit à l'État démembré pour le tout, soit à la fois à cet État et à la province, en leur demandant chacun leur part. C'est encore l'application pure et simple de notre règle générale. Le plus souvent, ils auront avantage à prendre le premier parti. La question d'affectation de ces immeubles à la dette n'aura d'intérêt que lorsqu'ils se trouveront en face d'insolvables. Alors ils invoqueront les droits particuliers qui leur ont été conférés sur ces domaines, et les feront vendre.

Mais comment s'y prendront-ils, à qui devront-ils s'adresser? La réponse ne souffre pas de difficulté, à notre sens : ils s'adresseront à leur propriétaire. Ce sera l'annexant le plus souvent, car l'État cédant les lui aura transmis par le traité d'annexion. Parfois, au contraire, la propriété en sera restée à l'État démembré, qui alors devra, soit les céder en paiement à ses créanciers jusqu'à due concurrence, soit les vendre pour les désintéresser.

Si la garantie donnée aux prêteurs consiste dans le produit de certains impôts ou de certains monopoles, rien n'est changé, ici encore, au droit de contribution. Ce sont toujours le pays démembré et son ancienne province qui auront à se partager le fardeau en dernière analyse. D'autre part, la poursuite des créanciers s'exercera encore comme nous l'avons dit. Mais le produit des douanes, des taxes, des monopoles formant leur gage, pourra être de beaucoup diminué par le fait du démembrement. Vont-ils en éprouver un préjudice? Ce ne serait pas juste, et nous ne le pensons pas. L'annexant n'a pas le droit de le leur faire éprouver, pas plus que l'État démembré n'a le droit de se dépouiller d'une partie de ces ressources à leur détriment. On ne peut rien leur enlever de leur gage par un traité où ils ne prennent aucune part.

Prenons un exemple pour nous faire comprendre, et supposons que l'emprunt contracté soit garanti par le produit des douanes. Le revenu est annuellement versé aux créanciers. Puis l'État emprunteur est dépouillé d'une grande partie de ses possessions, ce qui diminue ce produit de moitié. Les créanciers ne sont plus payés et leur sûreté leur échappe. Ce n'est pas une situation qu'ils puissent accepter, croyons-nous, et ils sont en droit de protester. Mais comment leur donner satisfaction? On ne peut songer à entourer les territoires conquis d'une barrière de douane dont on leur affecterait les produits. L'État annexant ne le voudra jamais, souvent il ne le pourrait pas, rien n'est moins pratique que cette solution, et après tout, cet État ne peut y être contraint, il est maître chez lui. Mais il devra, ou bien s'entendre avec eux pour leur donner une sûreté équivalente, ou bien leur payer le solde de leur créance. Bien entendu, il aura son recours, et contre l'État dé-

membré, et contre les provinces conquises, puisque ce sont eux qui doivent finalement supporter le fardeau de la dette. De la sorte, ni les créanciers, ni l'État annexant lui-même, ne seront sacrifiés, et la situation du pays amoindri ne sera pas aggravée.

Mais pourquoi est-ce à l'État annexant à fournir aux créanciers une garantie à la place de celles qu'ils perdent, et non pas à l'État démembré? C'est que les provinces qu'il prend étaient grevées, en tant qu'elles faisaient partie de l'État emprunteur, de l'obligation de maintenir des droits de douane, et d'en verser le montant, en tout ou partie, aux créanciers emprunteurs. Le conquérant, dans sa souveraineté, les a mises dans l'impossibilité de remplir cette obligation, et du même coup, il a porté atteinte au gage des créanciers. C'est donc par son fait qu'ils éprouvent un préjudice. Ce n'est pas au pays démembré à le réparer.

Ainsi, lors de l'annexion du Texas (1), le gouvernement des États-Unis se fit céder le droit d'établir et de percevoir les impôts; mais il réserva expressément au nouvel État de l'Union, la propriété de toutes les terres publiques affectées à la garantie de la dette du Texas. Quelque temps après, le gouvernement fédéral s'étant rendu acquéreur, pour la somme de dix millions de dollars, d'une partie de ces terres, il fut convenu que la moitié de ce prix d'achat resterait déposé à la trésorerie de Washington jusqu'au remboursement intégral des porteurs des bons du Texas; cette espèce de fonds de garantie fut même porté en dernier lieu aux trois quarts de la somme stipulée, c'est-à-dire à sept millions et demi de dollars.

(1) Calvo, *op. cit.*, tome I, p. 248.

§ 79. Les auteurs qui admettent le principe de la répartition des dettes de l'État démembré, font souvent une exception pour les obligations indivisibles dont peut être chargé l'État démembré. Si nous voulions aborder cette question, nous ferions observer que la répartition doit se retrouver du moins au point de vue du droit de contribution. Mais nous devons la laisser de côté, car nous ne traitons que des dettes de sommes d'argent. Celles-ci sont rarement indivisibles, et s'il s'en rencontre cependant entre les particuliers, on ne voit guère d'États tenus de dettes de cette nature. Il faudrait supposer que l'État doive une somme destinée, dans l'intention des parties, à atteindre un but déterminé, à exercer un réméré, par exemple. Ce sont des hypothèses peu pratiques.

Nous nous bornerons donc à remarquer, avec Heffter, que l'usage diplomatique ne range pas les dettes hypothéquées parmi les charges indivisibles. Cette observation doit s'entendre des dettes au paiement desquelles sont affectés les revenus d'une province. Une annexion vient couper en deux cette province pour en donner la moitié au pays cessionnaire. Au regard des créanciers, chaque partie de celle-ci ne répond que de la moitié de la dette, et ils ne pourraient se faire payer intégralement sur la moitié restée aux mains du cédant, pas plus que sur celle qui est passée entre les mains du cessionnaire. Cette solution est évidente : tout se passe comme s'il s'agissait d'une dette provinciale. Dans ce cas aussi, ce sont les revenus de la province qui répondent de la dette : or elle se répartit fort bien entre ses deux fractions.

CHAPITRE V.

APERÇU GÉNÉRAL DES EFFETS DES ANNEXIONS DE TERRITOIRES SUR LES DETTES AUTRES QUE LA DETTE CONSOLIDÉE.

§ **80**. Jusqu'ici, nous n'avons traité des effets de l'annexion que sur la dette consolidée. Pourquoi cela? Il est bien d'autres sortes de det es des États : dette courante, dette flotante, dette viagère; sur ces dernières aussi, l'annexion produit certains effets, qu'il serait tout aussi intéressant d'étudier.

C'est que la dette consolidée est la plus simple de toutes. L'État apparaît comme une personne morale ordinaire débitrice parce qu'elle a emprunté. Son caractère de souverain ne vient pas compliquer et obscurcir la question. Il est plus facile de laisser à l'écart toutes les considérations administratives, politiques et autres, étrangères au droit international public. On est plus à l'aise, en un mot, pour tirer les règles de ce droit des limbes d'où elles ne paraissent pas encore sorties.

Fixons l'idée par un exemple. La question de nationalité du créancier est indifférente lorsqu'il s'agit de la dette consolidée : elle est gênante lorsqu'il s'agit des autres genres de dettes. Ainsi, lorsqu'il faut servir les arrérages de sa rente, l'État s'inquiète peu de savoir à qui il les paye; que le rentier soit un de ses sujets ou un étranger, que l'annexion lui ait fait perdre sa nationalité ou qu'il l'ait conservée, l'État débiteur paiera ses coupons à ce

rentier sans aucunement s'en préoccuper. Personne ne trouve cela singulier ou choquant, personne n'élève d'objections. Que s'il s'agit, non plus d'un rentier, mais d'un fonctionnaire créancier de son traitement qui se trouve échu, d'un retraité créancier de sa pension, nous sortons de la dette consolidée pour entrer dans le domaine de la dette courante ou de la dette viagère. Aussitôt des doutes s'élèvent : l'État doit-il payer ce terme du traitement au fonctionnaire, doit-il verser au retraité sa pension de retraite, même s'ils sont devenus étrangers? Nous tenons pour l'affirmative, mais cette opinion n'est pas unanime. On pourrait montrer, par cent autres exemples, que la dette consolidée échappe à bien des difficultés auxquelles donnent prise les autres variétés de dettes.

Or, nous avions des principes fondamentaux à dégager, et par conséquent nous avions besoin de raisonner sur le genre de passif le plus simple, sur celui qui prêtait le moins aux complications. Le but de cette étude, en effet, est d'esquisser les très grandes lignes, beaucoup plus que d'entrer dans les détails de l'application. Formuler, s'il nous est possible, les règles principales de la transmission du passif des États en cas d'annexion, en tous cas rectifier quelques erreurs manifestes qui se transmettent de livre en livre et parfois de traité en traité, voilà toute notre ambition, laissant à de plus expérimentés la tâche délicate de résoudre les questions multiples et compliquées que soulèvent les autres branches du passif des nations contemporaines.

Néanmoins, nous allons essayer d'indiquer rapidement et à grand traits, comment les principes que nous avons dégagés à propos de la dette consolidée s'appliquent à la dette flottante, à la dette viagère, à la dette courante.

SECTION PREMIÈRE.

De la dette flottante.

§ **81.** Les principales sources de la dette flottante sont les biens du Trésor, les avances faites à l'État par les banquiers ou les trésoriers-payeurs généraux avec lesquels il est en compte-courant, les dépôts faits aux caisses d'épargne, enfin les versements faits à un titre quelconque aux Caisses de dépôts et consignations, entre autres les fonds de cautionnements des officiers ministériels. Si ces divers genres de dette ne se retrouvent pas toujours dans tous les pays, du moins existent-ils en France. Un mot sur chacun d'eux.

Pour les bons du Trésor, et pour les comptes-courants qui se soldent par un excédant à la charge de l'État annexé ou démembré, il n'y a pas de raison, à notre sens, pour traiter ces dettes autrement que la dette consolidée. Nous ne voyons en effet aucun motif spécial de nous écarter ici de nos principes. Il est inutile de les rappeler longuement : au point de vue de la contribution, le traité d'annexion peut décider ce qu'il plaît aux contractants : mais il se conformera à la stricte équité en laissant la dette à ceux qui la supportaient avant l'annexion, c'est à-dire, dans l'hypothèse d'annexion partielle, en la partageant entre l'État démembré et la province séparée, proportionnellement à leur richesse respective. Au point de vue du droit de poursuite, le traité ou le plébiscite ne peut rien changer au droit des créanciers. Ils demanderont leur paiement à l'État absorbé s'il s'agit d'annexion totale, et

s'il s'agit au contraire d'annexion partielle, ils pourront ou poursuivre pour le tout l'État démembré, ou poursuivre la province cédée pour sa part et portion. Et en effet, ces règles n'ont rien de spécial à la dette consolidée, car elles ne se fondent aucunement sur les caractères particuliers de ce genre de passif, et peu importe que l'obligation de l'État prenne ou non la forme d'une rente, qu'elle soit inscrite ou non au Grand-Livre de la dette publique, etc.

§ **82**. Les cautionnements des officiers ministériels peuvent au contraire soulever quelques difficultés. Avant la cession de territoire, ils les avaient déposés entre les mains de l'État dont ils dépendaient, et qui était envers eux débiteur de leur restitution. Après le démembrement, il s'agit de savoir à qui ces officiers ministériels vont demander la restitution de leur cautionnement, et qui supportera en fin de compte le fardeau de cette restitution.

Il ne suffit pas, qu'on le remarque bien, d'envisager la question en ce qui touche les officiers ministériels exerçant sur les territoires cédés. Le problème est plus large : il embrasse les cautionnements de tous ceux qui possédaient des charges dans l'État démembré, aussi bien sur la fraction restée indépendante que sur la fraction annexée, et aussi bien les cautionnements que l'annexion rend tout de suite restituables en mettant fin aux fonctions des titulaires, que ceux qui deviendront exigibles plus tard.

A s'en tenir à nos principes généraux, on devrait dire :

1° Que l'officier ministériel, au moment où ses fonctions prennent fin, peut toujours réclamer son cautionnement

pour le tout à l'État démembré, ou pour une part à la province cédée.

2° Que ce droit appartient à tous les officiers ministériels, même à ceux qui exerçaient sur la partie de l'État qui a gardé son indépendance.

3° Que ce droit leur appartient même lorsque ce n'est pas l'annexion qui a mis fin à leur carrière, lorsqu'ils se sont retirés bien postérieurement, pourvu qu'ils fussent en charge (et créanciers de leur cautionnement par conséquent) au moment de l'annexion.

4° Que ce droit appartient même aux officiers ministériels passés au service du pays annexant : c'est encore à l'État démembré qu'ils peuvent demander restitution.

Voilà pour la poursuite des créanciers. Ajoutons 5° que les deux fractions de l'État démembré doivent répartir entre elles ces dettes relatives aux cautionnements.

Est-ce que la pratique, avec son grand besoin de simplicité, peut s'accommoder de toutes ces conséquences? Certainement non. Il faut pourtant mettre d'accord les principes juridiques avec les possibilités matérielles. Cherchons-en les moyens.

Supprimons d'abord la dernière conséquence, car les recours entre l'État démembré et son ancienne province sont fâcheux : de plus, on ne peut les faire intervenir à chaque occasion. Ils disparaîtront si l'État démembré garde dans ses caisses de dépôts et consignations le montant de tous les cautionnements qu'il a reçus. Ainsi, en effet, la province cédée n'ayant rien touché de ces cautionnements, ne peut être tenue de restituer quoi que ce soit. Du même coup s'éteint le droit de poursuite des créanciers contre elle, car on se souvient que ce droit de poursuite se fonde sur une action directe (§ 74).

Ce résultat n'est pas aussi facile à atteindre qu'il peut paraître au premier abord, car on ne trouve pas dans les caisses d'un État, pieusement conservés et prêts à être restitués, tous les cautionnements de ses officiers ministériels et de ses comptables. Ils ont été dépensés pour la plupart, et il ne reste dans les caisses nationales qu'un certain fonds de roulement. Le conseil que nous donnons à l'État démembré de garder le montant de tous les cautionnements qu'il a reçus, ne serait donc, pris à la lettre, qu'une plaisanterie. Mais différents procédés permettent d'arriver au même résultat. Il suffit, par exemple, que la province détachée verse, au moment de la séparation, sa part contributoire à l'État qui restera ainsi seul débiteur des cautionnements des officiers ministériels actuellement en fonctions. Si leur chiffre total se monte à cent millions, par exemple, la province versera dix millions si elle représente un dixième de la richesse totale de l'État démembré.

Par là, nous l'avons vu, le droit qu'avaient ces officiers publics de demander leur remboursement, en partie du moins, à cette province, prend fin. Cela supprime plusieurs anomalies : on ne voit plus des officiers ministériels exerçant dans la partie non annexée s'adresser à la province annexée. Il est impossible aussi que cette dualité de poursuites se perpétue vingt, trente, quarante ans, jusqu'à ce que le dernier officier ministériel en charge le jour de l'annexion, ait obtenu son remboursement. Ce sont donc les trois premières conséquences que nous avons énumérées qui disparaissent.

Reste la quatrième. L'officier public ou le comptable est passé au service de la nation cessionnaire et exerce en son nom. Il va pouvoir réclamer le cautionnement jadis versé par lui entre les mains de l'État cédant. Peut-être est-il

obligé d'un autre côté d'en verser un nouveau dans les caisses de l'État qu'il sert désormais. Quelle complication !

Ne vaudrait-il pas mieux, par un article du traité de cession, transférer tous les cautionnements des fonctionnaires dans ce cas, du cédant au cessionnaire? Oui certes, mais cela se peut-il? La cession de dette n'existe pas, pas plus entre États qu'entre simples citoyens. Cela ne peut se faire sans le consentement du créancier. Et le créancier, qui est ici le fonctionnaire, n'intervient pas dans le traité de cession; il serait injuste que l'État qui lui doit se libérât envers lui par sa seule volonté, en passant sa dette à un autre État.

Cependant c'est une clause qui peut, à notre avis, être insérée dans le traité de cession, et cette clause est opposable au fonctionnaire créancier. En pareille hypothèse, on ne peut pas raisonnablement dire qu'il n'ait pas consenti. Il a tacitement approuvé ce changement de débiteur par toute l'attitude que nous lui avons supposée : par son changement de nationalité, par la conservation de ses fonctions, par l'investiture qu'il a acceptée du nouveau gouvernement. Il suit de là que si l'État cessionnaire, insolvable, ne pouvait rendre à l'intéressé son cautionnement, le moment venu, celui-ci ne pourrait en demander la restitution au gouvernement entre les mains duquel il l'avait primitivement versé, car il est bien et valablement libéré à son égard.

§ **83**. Nous n'avons pas à traiter ici des versements faits dans toute espèce de caisses d'épargne. Nous devons laisser toutes celles qui ne dépendent pas de l'État et qui constituent des personnes morales distinctes. Pour celles qui en

dépendent, nous en parlerons en même temps que des caisses de dépôts et consignations.

Lorsqu'un démembrement survient, il devrait y avoir, entre l'État qui le subit et la province qui s'en détache ainsi, une répartition générale de toute cette partie de la dette flottante, et les déposants devraient pouvoir réclamer leur argent intégralement à l'État, et en partie seulement à la province. Il s'agit uniquement, bien entendu, des sommes déposées avant l'annexion.

Or, rien n'est moins pratique. Les habitants des territoires cédés ne pourraient obtenir un paiement intégral qu'en se déplaçant et en allant le demander aux caisses de l'État démembré. D'autre part, les paiements partiels que la province elle-même pourrait être contrainte de faire, compliqueraient beaucoup les choses. Les traités essaieront toujours de créer une situation plus simple et plus commode pour tout le monde. Ils décideront, par exemple, que tous les versements opérés dans la partie annexée seront remboursables par les caisses de celle-ci, et que ceux opérés au contraire dans la partie de l'État restée indépendante, seront remboursés par les caisses de cette dernière.

Le peuvent-ils, et comment cela?

Ils le peuvent, à notre avis, et pour le comprendre, il faut observer que parmi ces dépôts, les uns, comme les versements aux caisses d'épargne, sont volontaires et remboursables à vue ou à peu près, et les autres, comme certaines consignations, sont obligatoires en vertu de la loi.

Or, le créancier qui pourrait retirer les sommes qu'il a déposées, peut être raisonnablement considéré comme les prêtant à l'État diminué, ou à la province annexée, s'il ne les retire pas en effet dans un certain délai à dater du démembrement. Il suffit qu'il soit averti qu'il sera considéré

comme tel par une suffisante publicité. De la sorte, le déposant de caisse d'épargne postale, par exemple, qui aura laissé son argent à la caisse de l'État démembré durant des mois ou des années après le démembrement, ne pourra plus s'en prendre qu'à cet État, et il n'aura aucun recours même pour partie, contre la province cédée, en cas d'insolvabilité de l'État démembré. — De même, celui qui laisse son argent dans une caisse du territoire annexé, est présumé sans aucune invraisemblance, renoncer au droit de s'en prendre à l'État auquel cette caisse appartenait jadis.

Mais encore faut-il, pour que les déposants ne soient pas lésés, et leurs droits méconnus, qu'un délai raisonnable leur soit laissé pour opérer le retrait, et qu'ils soient informés des conséquences qu'aura pour eux leur inaction.

Une fois le délai expiré, un règlement de comptes devra intervenir entre les territoires séparés et leur ancien gouvernement, car à chaque paiement effectué par les caisses de l'une ou de l'autre portion, c'est une dette de l'ensemble, une dette des deux fractions à la fois, qui a été payée.

Pour les consignations obligatoires, le traité peut faire ce qu'il veut. En effet, le déposant qui fait un versement dans ces conditions ne choisit pas son débiteur, il se le voit imposer par un texte de loi, quelle que soit sa répugnance à lui confier son argent, et son peu de confiance en sa solvabilité. Puisqu'il n'a pas choisi son débiteur, il n'est pas inique en soi de le changer sans son consentement, et le particulier qui était obligé de faire le dépôt d'une certaine somme entre les mains de l'État français, est obligé non moins légalement à faire ce même dépôt dans les caisses de la France, accrue par l'annexion de la Savoie, ou diminuée par la perte de l'Alsace-Lorraine.

§ **84**. Voilà comment on peut légitimer, nous semble-t-il, les dérogations que l'on fait si fréquemment, *utilitatis causa*, à nos règles générales, en matière de dette flottante. Les conventions diplomatiques de ce genre sont nombreuses, nous n'en citerons que quelques-unes à titre d'exemple.

C'est ainsi que l'article 10 du traité de Zurich, du 10 novembre 1859, dispose :

« Le gouvernement autrichien restera chargé des remboursements de toutes les sommes versées par les sujets lombards, par les communes, établissements publics et corporations religieuses dans les caisses publiques autrichiennes, à titre de cautionnements, dépôts ou consignations. De même les sujets autrichiens, communes, établissements, corporations religieuses, qui auraient versé des sommes à titre de cautionnements, dépôts ou consignations dans les caisses lombardes, seront exactement remboursés par le nouveau gouvernement. »

La convention du 4 octobre 1860 contient à cet égard deux dispositions :

Art. 14. « Le gouvernement sarde cède au gouvernement français, avec subrogation à partir de ce jour, ses droits d'hypothèque sur les inscriptions de rente sarde, à titre de cautionnement des comptables, officiers ministériels ou autres fonctionnaires publics des deux provinces de Savoie et de l'arrondissement de Nice, passés au service de l'administration française. »

Art. 15 : « Le gouvernement sarde remettra au gouvernement français :

1° Le montant des sommes déposées par les communes et établissements publics des province et arrondissement annexés;

2° Le montant des primes d'enrôlement et de remplace-

ment appartenant aux militaires originaires des pays annexés devenus français et passés au service de la France;

3° Le montant des cautionnements des comptables...

4° Le montant des sommes versées pour consignations judiciaires par suite des mesures prises par les autorités administratives ou judiciaires dans la Savoie ou l'arrondissement de Nice. »

On trouve une disposition identique dans l'article 4, § 3, de la ratification du traité de Francfort (31 mai 1871).

SECTION II.

De la dette viagère.

§ **85**. Au moment où survient l'annexion, l'État annexé en tout ou en partie est toujours, si c'est un État civilisé, tenu de payer certaines pensions viagères à d'anciens fonctionnaires retraités, à des dignitaires de la Légion d'honneur, à des médaillés militaires, etc.

S'il nous fallait appliquer purement et simplement à la dette viagère les principes qui régissent la dette consolidée et les dettes en général, nous devrions déclarer :

1° Qu'en aucun cas l'État annexant ne se chargera de la dette viagère.

2° Que c'est l'État annexé ou démembré, en y comprenant, dans ce dernier cas, la province détachée, qui en est tenu exclusivement.

3° Que dans la répartition à faire de cette branche du passif entre le pays vaincu et son ancienne province, il ne faut avoir égard ni à la nationalité du retraité, ni au lieu où il a exercé ses fonctions. C'est une quote-part de la masse générale que la province aura à supporter : elle n'aura pas à payer, par exemple, les pensions de retraite des fonctionnaires ayant exercé sur son territoire, ni celles des retraités que l'annexion a fait changer de nationalité, plutôt que toutes autres pensions.

On a une tendance très marquée à modifier tout cela en pratique. Certaines de ces modifications doivent être approuvées, mais il en est d'autres que nous ne pouvons admettre.

Ainsi nous ne voyons pas d'inconvénient à ce que l'État

démembré se charge à lui seul de toutes les dettes viagères. S'il possède une caisse des retraites qui suffise à ce service, il pourra le faire très facilement. Il ne partagera point l'actif de cette caisse avec son ancienne province, et celle-ci ne recevant rien, ne sera par conséquent tenue de rien, ni envers l'État dont elle dépendait, ni envers les créanciers, puisque leur créance est subordonnée à celle de l'État contre la province. Il en résultera une immense simplification.

Mais ce n'est pas celle-là que les auteurs préconisent, et que plusieurs traités appliquent. Les uns et les autres veulent que l'État démembré ne serve de pensions qu'à ceux de ses anciens fonctionnaires qui sont restés ses sujets. Quant à ceux qui ont pris la nationalité du pays annexant, leur pension leur sera payée par l'État annexant, ainsi substitué envers eux en qualité de débiteur à l'État démembré.

Nous ne voyons là qu'une symétrie toute extérieure, aussi peu juridique que possible. Pour nous, tant que l'État annexant paiera ces retraités, rien de mieux : ils accepteront de ses mains la pension qui leur est due. Mais le jour où, faisant banqueroute, il ne paiera plus, ces pensionnés pourront se souvenir que rien n'a pu leur faire perdre sans leur consentement leur droit contre l'État démembré, et ils pourront lui demander leur paiement.

§ **86**. Nous allons, pour nous en convaincre, examiner les raisons sur lesquelles repose la théorie courante, et montrer leur faiblesse. M. Selosse tombe ici dans le préjugé régnant, lui qui sait cependant s'en garder en maintes autres circonstances. Et comme il l'expose avec

sa netteté habituelle, c'est à lui que nous nous référons pour combattre cette thèse.

« A dater du démembrement, dit M. Selosse[1], le gouvernement français cesse d'être chargé du paiement de toute pension civile, militaire et ecclésiastique, solde de retraite et traitement de réforme aux individus qui n'appartiennent plus à sa nationalité. Cette obligation incombe désormais à l'État annexant. »

« Comme le plus souvent l'engagement d'acquitter ces sortes de dettes sera pris dans le traité lui-même, en ne l'exécutant pas, l'État annexant violerait le traité conclu et mettrait la France en droit d'exiger son exacte observation par les moyens usités en pareil cas. Mais faut-il aller plus loin et décider que les titulaires conserveront, s'ils ne sont pas payés par le gouvernement étranger, un recours contre l'État démembré? Je ne le crois pas. *La France a brisé tout lien avec eux; elle n'est plus leur débitrice,* elle n'est pas même la caution de la nation qui, sous la foi des traités, a promis l'acquittement de ses obligations. Je sais bien qu'une cession de créance (*lisez cession de dette*) ne peut jamais nuire au tiers qui n'est pas intervenu à la cession, et cette règle de droit admise, il semble que la convention conclue entre l'État annexant et l'État démembré n'est pas opposable aux créanciers de ce dernier; ceux-ci auront un recours contre la France, si le gouvernement étranger refuse de les payer ou s'il est insolvable. Malgré l'équité et l'apparence juridique de cette solution, je la rejette ici parce que les titulaires de pensions de retraite, créanciers de la France, *ont tacitement consenti à un changement de débiteur.* Ils avaient

(1) *Op. cit.*, pp. 373 *in fine* et 374.

après le démembrement la faculté d'opter; en n'exerçant pas ce droit, ils ont accepté toutes les conséquences d'un changement de nationalité, *et la première de ces conséquences a été précisément de substituer l'État annexant à la France* dans les obligations de celle-ci vis-à-vis des personnes comprises dans le démembrement. »

C'est précisément ce qu'il faudrait démontrer. Et c'est assez étrange pour qu'on essaye, en effet, de le démontrer. Un créancier qui perd sa créance parce qu'il change de nationalité, c'est déjà au moins bizarre; mais voilà que du même coup ce changement de nationalité lui fait acquérir une autre créance..... C'est incompréhensible.

Il y aurait beacoup à reprendre aussi dans cette interprétation de volonté : il n'opte pas pour la France, donc il renonce à sa créance! Le procédé est trop commode.

Au reste, le même auteur reproduit à un autre passage encore (1) ces mêmes idées — reçues il est vrai, mais singulièrement étroites, — dans l'hypothèse inverse, celle où la France acquiert un territoire nouveau. Des fonctionnaires, exerçant leurs fonctions sur ce territoire, ont acquis des droits à la retraite avant l'annexion. Par qui seront payées leurs pensions? M. Selosse distingue : si l'annexion les a rendus français, par la France. S'ils ont opté pour leur nationalité d'origine, par le pays démembré, « *parce qu'il serait contraire au principe de la souveraineté des États de servir des pensions de retraite à des fonctionnaires étrangers.* »

Et pourquoi donc? Parce que leur carrière s'est passée au service d'un gouvernement étranger? Mais alors pourquoi leur payer leur pension de retraite dans le cas où

(1) Selosse, *op. cit.*, p. 188.

ils deviennent français? Les uns comme les autres ont rendu des services beaucoup moins à l'État dont ils dépendaient qu'à la province et aux populations qu'ils gouvernaient ou administraient. Cela peut expliquer pourquoi le gouvernement qui exerce la souveraineté sur cette province et sur ces populations leur doit à titre de rémunération une pension de retraite. Ce n'est qu'ainsi que peut se justifier l'obligation de l'annexant vis-à-vis de ceux qui ont pris sa nationalité. Cette raison existe aussi bien pour ceux qui ne l'ont pas prise. On n'ira pas jusqu'à dire, j'imagine, que la pension payée par le gouvernement français récompense, non pas les services de ceux qui la reçoivent, mais leur changement de nationalité.

Enfin, qu'est-ce qui empêche un État de rémunérer les services passés d'un étranger? En quoi le principe de la souveraineté des États en serait-il violé?

Veut-on dire que l'attitude de l'ancien fonctionnaire français qui n'opte pas pour la France lors d'un démembrement du territoire français, est indigne de pitié et d'intérêt? Nous comprendrions cette raison s'il s'agissait de lui fournir des secours, de lui faire l'aumône. Or, il s'agit bel et bien de lui donner son dû.

D'ailleurs, il est bien des circonstances diverses, et la conduite de ce personnage, que l'annexion fait devenir étranger, n'est pas toujours blâmable. Il est utile quelquefois qu'il reste dans les pays détachés un élément français; or, les originaires ne peuvent demeurer dans le pays qu'en devenant étrangers. L'expatriation est, d'ailleurs, quelquefois impossible pour eux en raison des nécessités matérielles de la vie. Enfin, ces pensionnés peuvent être des orphelins, qui ne peuvent encore opter parce qu'ils sont trop jeunes, et qui sont provisoirement étrangers. Est-il

juste de les priver de la pension laborieusement gagnée par leur père, et reversée en partie sur eux?

Mais nous n'en avons pas fini avec ce trop fameux principe de la souveraineté des nations. M. Selosse le fait reparaître dans une hypothèse où on ne l'attendait guère. C'est le cas où le fonctionnaire qui a opté pour sa nationalité d'origine était payé sur le budget de la province, ce qui arrive surtout pour les fonctionnaires subalternes. Dans ce cas, la pension de retraite est également payée par la province, et reste à sa charge même après l'annexion.

« *Mais,* ajoute M. Selosse [1], *pour ne pas violer ce principe de la souveraineté des nations, qu'un État, même par l'intermédiaire d'une de ses provinces, ne peut être tenu de payer des pensions de retraite à des fonctionnaires d'un État étranger, en pratique, les pays annexés paieront l'évaluation de ces pensions de retraite au gouvernement de l'État démembré.* »

Voilà que les communes, départements et provinces non plus ne doivent plus payer à d'anciens serviteurs leurs pensions de retraite parce qu'ils ont le tort d'être étrangers! Pourquoi ne pas aller jusqu'à libérer les sujets de l'annexant de toutes leurs dettes vis-à-vis de ceux qui optent pour leur patrie d'origine? En vérité, c'est beaucoup tenir à ce *principe de la souveraineté des nations*, si singulièrement entendu! Mais ce qui devient plaisant, c'est que l'équité étant là, il faut pourtant arriver, bon gré mal gré, à ce que la province paye. Voyez alors l'ingénieux détour : ce sera l'État démembré qui versera au retraité l'argent que la province annexée lui aura remis à cet effet. Est-ce afin que la main gauche ignore ce que fait la main droite?

(1) Page 189.

Avouez qu'il vaut mieux admettre nos principes que de se payer d'une semblable comédie : la province annexée servant les pensions quand même, mais l'État démembré se donnant les gants de les payer !

En résumé donc, il n'y a pas à mêler ici les questions de nationalité aux questions de passif, et les États peuvent perdre un sujet sans pour cela perdre un créancier.

§ **87**. C'est pour être entrés dans cette voie que les négociateurs du traité de Francfort ont commis une véritable injustice envers les militaires français retraités qui n'ont pas pu quitter les provinces annexées et opter pour la France. Le gouvernement français s'est déchargé sur l'Allemagne de l'obligation de leur payer leurs pensions de retraite, sous prétexte qu'ils n'étaient plus sujets français, et l'Allemagne n'a pas voulu faire entrer en ligne de compte, pour donner droit à la retraite, les services rendus par ces militaires sous les drapeaux français durant la guerre de 1870. De sorte que toute cette campagne a été pour eux comme s'ils ne l'avaient pas faite, et que tout s'est réglé comme s'ils avaient quitté leurs fonctions le jour même de la déclaration de guerre. Voilà les conséquences où conduisent ces raisons de sentiment vraiment déplacées.

Citons, à titre de document, l'article 2 de la convention additionnelle du 11 décembre 1871, au traité de Francfort :

« Les pensions, tant civiles qu'ecclésiastiques, régulièrement acquises ou déjà liquidées jusqu'au 2 mars 1871, au profit, soit d'individus originaires des territoires annexés, soit de leurs veuves ou de leurs orphelins, qui opteront pour la nationalité allemande, restent à leurs

titulaires en tant qu'ils auront leur domicile sur le territoire de l'Empire, et seront désormais, à dater du même jour, acquittées par le gouvernement allemand. »

« Sous les mêmes conditions et à dater du même jour, le gouvernement allemand se chargera des pensions militaires régulièrement acquises ou déjà liquidées *jusqu'au 19 juillet 1870,* au profit, soit d'individus originaires des pays cédés, soit de leurs veuves et orphelins..... »

SECTION III.

De la dette courante.

§ **88**. Par cette rubrique, nous entendons toutes les obligations journalières de l'État, toutes celles qui ont pour origine la marche régulière de tous les services publics. Ainsi l'obligation de payer les traitements des fonctionnaires, de quelqu'ordre qu'ils soient, les engagements de l'État relatifs à l'entretien des armées de terre et de mer et de leur matériel, les obligations qui découlent pour lui de l'exécution des marchés de travaux publics et des marchés de fournitures, etc., etc.

Nous n'avons pas à examiner ici si l'annexion ou le démembrement met fin à la carrière des fonctionnaires de l'État annexé ou démembré, ni s'il entraîne la résiliation des marchés de travaux publics et des marchés de fournitures qu'il a passés. On admet l'affirmative sur la première question; sur la seconde, on discute. Quoi qu'il en soit, des sommes sont dues aux fonctionnaires pour leur travail passé; d'autres sommes sont dues aux entrepreneurs pour leurs travaux et fournitures passés, peut-être pour ceux à venir. A la charge de qui faut-il mettre toutes ces dettes?

C'est le lieu de rappeler que toute obligation contractée par un État avant son démembrement, doit lui rester propre et se partager entre lui et les territoires qu'il cède. Ces obligations fussent-elles contractées uniquement dans l'intérêt de la partie cédée, elles ne pèsent pas exclusivement sur elle; encore moins sur l'État annexant (§ 77). Toutes les dettes qui ont précédé l'annexion sont dettes du cédant;

toutes les dettes qui la suivent sont dettes du cessionnaire.

De là, jamais le gouvernement annexant ne paiera quoi que ce soit à ces fonctionnaires touchés par l'annexion, ni directement, ni par voie de contribution. A moins, bien entendu, qu'il ne les prenne à son service et ne leur donne une nouvelle investiture à la place de celle qu'ils avaient reçue de l'État démembré ou annexé. — Quant aux travaux publics, jamais il ne paiera ceux qui étaient déjà terminés sur la province annexée lors de sa prise de possession. S'ils étaient payés successivement et au fur et à mesure de leur exécution, jamais l'État annexant ne devra rembourser au pays diminué les annuités qu'il a payées. Mais s'il fait continuer ces travaux, c'est lui qui en règlera le montant à l'avenir.

Nous n'aurions rien à ajouter si nous ne devions signaler l'habitude que l'on a prise dans les traités de substituer conventionnellement l'État acquéreur dans les contrats régulièrement passés avant l'annexion par l'État cédant. Ainsi l'article 9 du traité de Zurich décida que « le nouveau gouvernement de la Lombardie succède aux droits et aux obligations résultant des contrats régulièrement stipulés par l'administration autrichienne concernant spécialement le pays cédé. »

Lors de la cession à la France de Nice et de la Savoie, la même disposition se retrouve :

Art. 5. « La France succède aux droits et obligations résultant des contrats régulièrement stipulés par la Sardaigne, pour des objets d'intérêt public concernant spécialement la Savoie et l'arrondissement de Nice. »

Cette clause est un peu plus développée dans la convention additionnelle au traité de Francfort.

Art. 13. « ..... L'Empire allemand demeure subrogé à

tous les droits et à toutes les charges qui résultaient de ces concessions et contrats pour le gouvernement français. En conséquence, les subventions en espèces ou en nature, les créances des entrepreneurs de constructions, fermiers et fournisseurs, de même que les indemnités pour expropriation de terrains ou autres qui n'auraient pas encore été acquittées, seront soldées par le gouvernement allemand. »

« Quant aux obligations pécuniaires ou autres que ces mêmes concessions imposeraient aux départements et communes des territoires cédés, le gouvernement de l'empire veillera à ce qu'elles soient exactement accomplies au profit des concessionnaires, fermiers ou contractants. »

Les articles 10, 38 et 51 du traité de Berlin substituent la Bulgarie, la Serbie et le Montenegro aux droits et obligations de la Porte, en ce qui concerne les entreprises de travaux publics et de fournitures.

TABLE ANALYTIQUE.

CHAPITRE I.

Introduction.

Pages.

§ 1. Limitation de notre sujet. Nous ne traitons que des effets de l'annexion sur les dettes de sommes d'argent du pays annexé ou démembré..... 1

§ 2. Pourquoi nous avons choisi ce sujet. C'est qu'il est peu étudié. Ni la pratique ni la doctrine ne sont arrêtées difinitivement. Pourtant cette question offre un intérêt pratique qui est encore d'actualité..... 3

§ 3. On entend dire parfois que cette étude ne mène à rien, et que la question est toujours tranchée en fait sans se préoccuper du droit. Erreur de cette idée..... 5

§ 4. Le problème est complexe, car il y a le point de vue des créanciers et celui des populations débitrices. Il faut distinguer entre le droit de poursuite et le droit de contribution, sinon, l'on se heurte à des difficultés insurmontables. Les auteurs ne font pas cette distinction..... 9

§ 5. Les règles que nous allons essayer de dégager ont-elles une sanction en droit international? Assurément, car la voie des réclamations diplomatiques est ouverte aux États, qu'ils soient lésés directement (droit de contribution), ou dans la personne de leurs nationaux (droit de poursuite) par la violation de ces règles 13

§ 6. *Suite.* En effet, chaque État a le devoir de protéger ses nationaux créanciers contre la mauvaise volonté des États débiteurs qui se refuseraient à les payer..... 16

§ 7. *Suite.* Objection qu'on élève contre cette idée : principe de non intervention, précédents, etc. Réfutation..... 18

Pages.

§ 8. *Suite.* Dans un assez grand nombre d'hypothèses récentes, les gouvernements sont intervenus en faveur de leurs nationaux créanciers, et sans violer le droit des gens. Ils sont allés quelquefois jusqu'à l'ingérence dans les affaires de l'État débiteur, ce qui est peut-être exagéré..... 21

CHAPITRE II.

Que deviennent les dettes d'un État lorsqu'il est incorporé tout entier à un autre État..... 23

SECTION PREMIÈRE. — *Du droit de poursuite : à qui les créanciers de l'État disparu peuvent-ils demander leur paiement?*

§ 9. On admet généralement que les dettes du pays annexé passent, en cas d'annexion totale, au pays annexant. On ne fait aucune distinction, et c'est avec raison, ni suivant que l'annexion est pacifique ou non, ni suivant que la dette a été contractée dans l'intérêt du pays annexé tout entier ou dans l'intérêt d'une partie seulement..... 26

§ 10. Les auteurs qui font passer à l'État annexant le passif de l'État annexé en donnent des raisons très diverses et souvent n'en donnent aucune. Les deux raisons principales sont : 1° qu'il y a succession de l'État annexant à l'État annexé; 2° que c'est équitable à deux points de vue..... 28

§ 11. Premier argument : l'État annexant succède à l'État annexé. Exposé et critique. Il n'est pas exact de tout point de comparer l'État annexé à un être qui décède en laissant son patrimoine à ses héritiers..... 29

§ 12. *Suite.* Cette comparaison ne satisfait pas ses auteurs. Ils l'abandonnent aussitôt ou lui apportent des restrictions qui la ruinent..... 31

§ 13. *Suite.* En réalité, c'est le pays annexé qui se succède à lui-même et recueille son propre patrimoine : ce n'est pas le pays annexant. Il ne faut pas objecter que celui-ci acquiert bien cependant les choses du domaine public, car cette transmission s'explique par des motifs spéciaux..... 33

§ 14. *Suite.* Il faut comparer le pays annexé, non pas à un individu qui meurt, mais bien plutôt à un être qui subit une *capi-*

Pages.

tis deminutio. Rapprochement entre l'annexion d'un État indépendant et l'adrogation d'un *paterfamilias* en droit romain..... 38

§ **15.** Deuxième argument : l'équité exige que les dettes du pays annexé passent au pays annexant, d'abord parce que ces dettes sont *hypothéquées* sur le territoire et le suivent entre les mains de son nouveau maître, et ensuite parce que celui-ci (l'annexant) recueille le fruit des obligations contractées et des dépenses faites par le pays conquis.... 42

§ **16.** Première face de ce second argument : sa réfutation. Comment on entend cette expression : *dettes hypothéquées*. On veut dire par là que l'ensemble des ressources de l'État annexé constitue le gage de ses créanciers, et que l'État annexant les acquiert toutes. C'est inexact : l'État annexé conserve des ressources; tout au plus perd-il le libre emploi de quelques-unes d'entre elles..... 43

§ **17.** *Suite*. L'État annexant n'acquiert pas sur les biens du pays annexé un droit de propriété, mais seulement un droit de souveraineté. Tout doit se passer comme s'il s'agissait de l'annexion d'une province grevée d'une dette spéciale; c'est-à-dire que l'État annexé doit continuer à la supporter. Il le peut, car il existe encore sous forme de simple province..... 46

§ **18.** Deuxième face de ce second argument. Sa réfutation. Il n'est pas vrai que le pays annexant bénéficie de tous les bons résultats acquis grâce aux emprunts contractés par le pays annexé. C'est celui-ci qui en profite encore, même après l'annexion. Tout le monde le reconnaît lorsqu'il s'agit de la cession d'une simple province ayant une dette spéciale. 48

§ **19.** *Suite*. Démonstration de cette idée pour les avantages réalisés dans le passé, et pour ceux à réaliser dans l'avenir. Quant aux dettes improductives contractées par la nation conquise, elles doivent rester à sa charge. Il faut donc traiter les dettes du pays annexé comme celles qu'aurait une province cédée..... 50

§ **20.** Si tous les auteurs mettent le passif de l'État conquis à la charge du conquérant, c'est qu'ils entendent par là des idées très différentes. Les traités eux-mêmes présentent des obscurités ou des incorrections semblables dans les termes, aussi ne les prend-on pas au pied de la lettre... 52

Pages.

§ 21. Une conséquence de notre théorie, c'est que les dettes et créances qui pourraient exister entre l'État annexant et l'État annexé ne s'éteignent pas par confusion. Dans la théorie adverse, on admet la même règle, mais on ne peut pas la justifier..... 54

§ 22. Objection : le pays annexé ne va-t-il pas, dans notre système, supporter : 1° sa dette nationale antérieure, et 2° sa part dans la dette nationale de l'État annexant? Réponse : quand bien même il en serait ainsi, cela ne peut, en droit, faire rejeter notre théorie. Mais en fait, cela n'est pas, car il ne supporte aucunement sa part dans la dette du pays annexant..... 55

§ 23. Seconde objection. Mais alors, le système préconisé établit chez l'annexant une dualité de dettes, et un double système d'impôts par conséquent. Réponse : c'est possible, mais cela ne crée pas de complications sérieuses. Ce système, d'ailleurs, évite sur d'autres points d'autres complications, et avant tout, il est le seul juste..... 58

§ 24. Dernière objection. Notre théorie ne cadre pas avec celle que tout le monde admet relativement aux traités de l'État annexé. Réponse : c'est qu'il y a de bonnes raisons pour le délier de ses traités, et non pas pour le libérer de ses dettes..... 62

§ 25. Nos principes sont universellement appliqués lorsque l'État annexant est un État fédéral. Exemple du Texas..... 62

§ 26. Le partage d'un pays entre plusieurs puissances conquérantes, est au fond une annexion totale et doit être réglé comme tel..... 64

SECTION II. — *Droit de contribution : qui supporte définitivement le fardeau des dettes du pays annexé.*

§ 27. C'est encore l'État annexé qui doit supporter en fin de compte ses propres dettes, de sorte que le droit de contribution coïncide avec le droit de poursuite..... 65

CHAPITRE III.

Des dettes spéciales à la fraction de territoire qui est annexée, en cas d'annexion partielle.

Pages.

§ 28. Les simples dettes provinciales ne soulèvent pas les controverses qu'on rencontre à propos des dettes nationales. On est d'accord pour dire que la province en reste grevée après comme avant l'annexion..... 67

§ 29 Cependant plusieurs auteurs qui partagent cette opinion unanime se servent d'expressions qui laisseraient croire le contraire. Ces expressions vicieuses induisent parfois en erreur certains publicistes, ce qui donne naissance à d'étranges théories..... 69

§ 30. Il importe de distinguer les dettes spéciales du territoire cédé, les dettes relatives à ces territoires, et enfin les dettes qui les grèvent hypothécairement. Ces deux dernières classes de dettes sont en réalité des dettes de l'État démembré et ne seront pas traitées dans ce chapitre..... 71

§ 31. Les dettes qui sont véritablement spéciales aux circonscriptions administratives annexées, demeurent à leur charge. Si l'annexion ne porte que sur une partie seulement de la circonscription, il y a lieu de répartir son passif entre les deux fractions ainsi formées. Argument qu'on peut en tirer en faveur de la répartition des dettes nationales..... 73

§ 32. Si l'unité administrative cédée est fractionnée par l'État cessionnaire en plusieurs unités plus petites, la même répartition du passif doit s'opérer..... 75

§ 33. Au cas où l'État démembré se serait porté garant de la dette contractée par sa province plus tard cédée, que deviendrait la dette accessoire de cet État?..... 76

§ 34. Même question lorsqu'une partie seulement de la province débitrice est cédée, ou lorsqu'elle est cédée tout entière, mais avec d'autres provinces encore..... 78

§ 35. Quelques exemples historiques de cessions de provinces, où les traités ont appliqué les règles générales posées aux paragraphes précédents : Article 21 du traité de Paris de 1814. — Articles 7 et 8 du traité de Zurich de 1859, relatif à la cession de la Lombardie. — Cession de la Vénétie par le traité de Vienne de 1866..... 80

Pages

§ 36. Malgré les expressions inexactes de ces deux derniers traités, les dettes spéciales de la Lombardie et de la Vénétie leur restèrent propres, et ne furent pas mises à la charge de l'Italie. Arrêts de la Cour de cassation de Turin, de la cour de Brescia et de la Cour de cassation de Rome sur ce sujet. 83

CHAPITRE IV.

Que devient, au point de vue de la poursuite et au point de vue de la contribution, la dette nationale de l'État démembré, lorsqu'une partie de son territoire lui est enlevée.

§ 37. Plan et divisions de ce chapitre..... 88

SECTION PREMIÈRE. — *Droit de contribution. — Exposé et critique des deux systèmes qui se partagent la doctrine et la pratique. — Les deux parties de l'État démembré doivent se répartir le fardeau de la dette.*

§ 38. Sur ce point on trouve chez les auteurs une divergence radicale. Presque tous traitent la question trop sommairement. Aucun ne fait de distinction entre le droit de poursuite et le droit de contribution, ce qui explique en partie la formation de deux écoles..... 90

§ 39. Exposé du premier système : l'État démembré supporte intégralement le poids de sa dette, à la seule condition que son démembrement ne l'ait pas défiguré au point de lui faire perdre son nom et son identité comme État..... 91

§ 40. Auteurs qui professent cette théorie. Citations de Hall et de M. Chrétien. Ses applications historiques : la cession de la Lombardie et de la Vénétie à la Sardaigne et à l'Italie; l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne..... 92

§ 41. Exposé du second système : le passif de l'État démembré se partage entre lui et l'*État annexant*. Citation de Heffter. Les auteurs très nombreux qui admettent cette théorie ne lui donnent pas d'autre raison d'être qu'une raison d'équité. 95

§ 42. La doctrine du partage des dettes a été souvent mise en pratique : Partage du passif des Pays-Bas entre la Hollande et la Belgique (1839). — Cession de la Savoie et de Nice à la France (1860). — Conquête du Sleswig-Holstein sur

Pages.

le Danemark (1866). — Conquête des Romagnes sur le Saint-Siège (1866). — Démembrement de la Turquie au profit de la Bulgarie, du Montenegro et de la Serbie (1878). 97

§ 43. Examen du premier système. Ses adeptes reconnaissent qu'il ne satisfait point l'équité, mais il est logique et juridique parce que l'annexion partielle n'est qu'une cession à titre particulier 102

§ 44. Réfutation En admettant que ce soit en effet une aliénation à titre particulier, il n'en résulterait pas que l'acquéreur ne dût prendre aucune part de la dette, car l'acquisition à titre particulier ne peut pas être réglée de la même façon en droit civil et en droit international public 104

§ 45. *Suite.* Mais la cession de territoire n'est pas une cession à titre particulier. Ce n'est même pas une cession à titre universel, à proprement parler. Il ne s'agit pas, en effet, de la division d'un patrimoine, mais de la division du débiteur lui-même. De son côté le cessionnaire n'acquiert aucun droit du patrimoine, mais un droit de souveraineté..... 107

§ 46. Autre argument qu'on pourrait produire en faveur de ce premier système : l'État n'est pas un agrégat, c'est une personne morale indivisible qui ne se scinde pas. Réponse : c'est une erreur. L'annexion l'atteint dans tous ses éléments constitutifs, et par conséquent elle diminue sa personnalité juridique 110

§ 47. Autre forme du même argument : l'État démembré, n'ayant pas perdu l'existence, n'a pas pu transmettre à titre universel la fraction cédée. Réfutation 112

§ 48. Cette première doctrine a le tort de dénaturer les cessions de territoire en en faisant un moyen pour l'annexant d'alléger son propre passif national 113

§ 49. Rappel du deuxième système. Nous admettons avec lui que le démembrement a pour effet de dégrever l'État qui le subit, mais nous nous en séparons sur deux points..... 114

§ 50. Il faut tout d'abord éliminer du débat un argument en faveur de ce deuxième système : les dettes d'un État seraient inhérentes au sol, elles seraient hypothécaires au lieu d'être personnelles à cet État. C'est inexact et cela conduirait à des conséquences inadmissibles 115

§ 51. Critique du second système. C'est à tort que l'on veut partager la dette du pays démembré entre les deux États,

Pages.

cédant et cessionnaire : il faut la partager entre le pays démembré et les territoires détachés. Cette solution est la seule qui soit en rapport avec la doctrine adoptée pour les annexions totales, et elle est commandée par les mêmes raisons. Renvoi au chapitre II pour les développements... 117

§ 52. Le résultat cherché par les partisans du second système se produit tout aussi bien dans notre doctrine : le débiteur n'est pas diminué. Cette dernière a l'avantage d'être plus naturelle. Elle satisfait l'équité, tant au point de vue des créanciers qu'à celui des populations débitrices. Elle cadre mieux avec les règles admises en cas d'annexion de province..... 119

§ 53. Les auteurs, pour la plupart, et les traités ne sont qu'en apparence opposés à notre théorie..... 121

§ 54. Elle a plus de chances de faire école que la doctrine du partage entre les deux nations, cédante et cessionnaire..... 122

§ 55. Il ne faut pas objecter que notre thèse aboutit à faire peser sur la province cédée une double dette nationale..... 123

§ 56 Argument tiré de ce qui se passe pour les annexions de commune à commune, en droit administratif. Le second des deux systèmes préconisés par les auteurs n'est jamais appliqué en cette matière..... 123

§ 57. *Suite.* Celui que nous proposons est au contraire appliqué dans le cas où la dette contractée intéresse les deux fractions de la commune démembrée, ce qui est le cas le plus fréquent de beaucoup..... 126

§ 58. Nous proposons de généraliser cette solution en l'appliquant même dans le cas où la dette n'aurait été contractée que dans l'intérêt exclusif d'une des parties du territoire. Il faut répartir sans s'arrêter à cette distinction..... 131

§ 59. 1er motif de ne pas distinguer : il n'y a pas d'autorité qui puisse, comme cela a lieu pour les communes, corriger les effets fâcheux que produirait cette distinction dans bon nombre de cas..... 132

§ 60. 2e motif : pour les dettes d'État, la distinction entre les dettes qui ont profité à telle ou telle partie du territoire est très malaisée à faire..... 132

§ 61. 3e motif : les dettes les plus importantes et les plus lourdes des États sont précisément de celles qui profitent toujours,

Pages.

par leur nature, à l'État tout entier. Il en est autrement pour les communes..... 134

§ 62. 4e motif : les dettes d'État qui n'intéressent qu'une partie du territoire sont toujours assez nombreuses pour se compenser à peu près exactement..... 136

§ 63. Cependant les indemnités de guerre mises à la charge du pays vaincu et démembré échappent au principe de la répartition. Véritable motif de cette exception..... 137

§ 64. Les créances qui pouvaient exister entre l'État cédant et l'État cessionnaire ne s'éteignent aucunement par confusion..... 138

SECTION II. — *Dans quelles proportions et sur quelles bases doit se faire la contribution.*

§ 65. Faut-il partager le passif de l'État démembré en proportion de l'étendue des territoires qu'il perd et de ceux qu'il conserve, ou en prenant pour base le chiffre de la population annexée, ou enfin suivant la richesse relative des deux portions formées par l'annexion?..... 140

§ 66. C'est ce dernier *criterium* qu'il faut choisir. Insuffisance des deux autres..... 141

§ 67. La richesse respective des deux parties du pays démembré est révélée par le chiffre d'impôts qu'elles payaient avant le démembrement. C'est sur cet indice que l'on répartit les dettes des communes démembrées..... 143

§ 68. Ce mode de répartition démontre par lui-même le bien-fondé de notre théorie. Il ne cadre pas aussi bien avec les autres systèmes..... 144

SECTION III. — *Droit de poursuite. — Dans quelle mesure les créanciers peuvent-ils s'adresser, soit à l'État démembré, soit à la province annexée?*

69. Avant le démembrement, les créanciers n'avaient qu'un paiement à demander (et non deux paiements partiels), et qu'une insolvabilité à craindre. Le démembrement ne peut pas diminuer leurs droits, car ils n'y étaient pas parties.. 146

Pages.

§ 70. Objections : 1° l'annexion n'est pas un véritable contrat, où l'on puisse faire intervenir la théorie des droits des tiers : elle est l'œuvre de la volonté unique de l'annexant. C'est un fait international qui ne peut se comparer à aucun fait résultant d'une volonté humaine ordinaire. Réfutation.... 147

§ 71. Objection consistant à comparer les deux fractions de l'État démembré à deux héritiers, débiteurs conjoints de son passif. Réfutation..... 148

§ 72. Ce système fait ainsi leur part à chacune des théories extrêmes formulées par les auteurs. Il procède sous ses deux faces du même principe : limiter les conséquences de l'annexion à ses effets nécessaires..... 149

§ 73. Les créanciers peuvent-ils réclamer quelque chose à la province cédée? Ils ont certainement contre elle l'action oblique de l'article 1166 du Code civil..... 150

§ 74. Ils ont même une action directe, car on retrouve ici tous les motifs qui légitiment les actions directes accordées par le droit civil. Cette action se limite à ce que doit la province pour sa part et portion, et à ce qui reste encore dû au créancier..... 151

§ 75. La situation du créancier, en mesure de poursuivre, soit la province cédée pour sa part, soit l'État démembré pour le tout, n'a rien de choquant. Elle a des analogues en droit privé..... 154

§ 76. Il est bon que la province s'acquitte de sa part contributoire envers son ancien État, par un capital une fois donné... 155

APPENDICE AU CHAPITRE IV.

De quelques dettes présentant des caractères spéciaux.

§ 77. Des dettes dites relatives à la province cédée, c'est-à-dire contractées dans l'intérêt de cette province..... 156

§ 78. Des dettes hypothécaires..... 158

§ 79. Des dettes indivisibles..... 162

CHAPITRE V.

Aperçu général des effets des annexions de territoires sur les dettes autres que la dette consolidée.

Pages.

§ 80. Pourquoi nous n'avons jusqu'ici parlé que de la dette consolidée : c'est le genre de dettes où il est le plus aisé de déterminer les règles générales 163

SECTION PREMIÈRE. — *De la dette flottante.*

§ 81. Énumération des principales sources de la dette flottante. — Des bons du Trésor, des comptes courants chez les banquiers, etc 165

§ 82. Cautionnements des comptables, des officiers ministériels, etc. A leur sujet, on peut modifier les principes généraux à l'aide de certains procédés, et il est bon de le faire..... 166

§ 83. Versements aux caisses d'épargne et aux caisses des dépôts et consignations. Si l'on veut déroger aux règles générales, on doit prendre certaines précautions pour ne pas léser les droits des créanciers..... 169

§ 84. Comment plusieurs traités ont réglé la question des dettes flottantes 172

SECTION II. — *De la dette viagère.*

§ 85. Solutions auxquelles conduirait le droit commun, tel que nous l'avons déterminé. Modifications qu'il est permis d'y faire. — C'est à tort qu'on a pris l'habitude de faire payer les pensions de retraite et autres par les États dont les pensionnés dépendent respectivement comme sujets..... 174

§ 86. *Suite.* Arguments à l'appui de cette idée. Faiblesse des raisons apportées à l'appui de cette pratique 175

§ 87. Conséquences fâcheuses qu'elle a entraînées, notamment lors du traité de Francfort..... 180

SECTION III. — *De la dette courante.*

Pages.

§ 88. Dettes que cette expression comprend. Toutes celles provenant de travaux ou de fournitures antérieurs à l'annexion sont dettes de l'État cédant; celles postérieures sont dettes de l'État cessionnaire. — Dispositions des traités les plus récents sur ce sujet..... 182

527T

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

-4

3 2044 009 963 778

THE BORROWER WILL BE CHARGED AN OVERDUE FEE IF THIS BOOK IS NOT RETURNED TO THE LIBRARY ON OR BEFORE THE LAST DATE STAMPED BELOW. NON-RECEIPT OF OVERDUE NOTICES DOES NOT EXEMPT THE BORROWER FROM OVERDUE FEES.

WIDENER
BOOK DUE
CANCELLED
FEB 06 1991
JAN 16 1991